

CAMBIO Y CRECIMIENTO EN AMERICA LATINA

1988-1998



IDEAS Y ACCIONES

ENRIQUE V. IGLESIAS



Banco Interamericano de Desarrollo

Página en blanco a propósito

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

**CAMBIO Y CRECIMIENTO
EN AMERICA LATINA
1988 - 1998
IDEAS Y ACCIONES**

ENRIQUE V. IGLESIAS

WASHINGTON, D.C.

1999

Este libro se terminó de imprimir en el mes de octubre de 1999 en Washington, DC.

Cambio y crecimiento en América Latina

Ideas y acciones

©Banco Interamericano de Desarrollo, 1999

Esta publicación puede solicitarse a:

IDB Bookstore

1300 New York Avenue, N.W.

Washington, D.C. 20577

Estados Unidos de América

Tel. (202) 623-1753; Fax (202) 623-1709

1-877-782-7432

idb-books@iadb.org

www.iadb.org/pub

ISBN: 1-886938-66-0

Foto de portada: Willie Heinz

Cataloging-in-Publication data provided by the

Inter-American Development Bank

Felipe Herrera Library

Iglesias, Enrique V.

Cambio y crecimiento en América Latina : ideas y acciones / Enrique V. Iglesias.

p. cm.

Includes bibliographical references.

ISBN: 1886938660

1.Economic development--Latin America. 2.Latin America--Economic conditions--1982-
3.Latin America--Economic policy. 4.Economic development--Social aspects. 5.International
economic relations. 6.Latin America--Economic integration. 7.Inter-American Development
Bank--Chief executive officers--Speeches, addresses, etc. 8.Inter-American Development Bank--
History. I.Inter-American Development Bank.
338.9 I573--dc21

CONTENIDO

PROLOGO	v
----------------------	---

INTRODUCCION. El desarrollo económico y social en América Latina y el Caribe a finales del siglo XX	1
---	---

EL BANCO Y SU ACCION EN 1988-1998: DISCURSOS DEL PRESIDENTE IGLESIAS

Capítulo I. *La visión del BID*

1. El comienzo de una nueva etapa	35
2. Encuentro con el personal	51
3. Visión desde otros organismos	59
4. Cumplimiento de un mandato	67
5. Balance de un quinquenio	75
6. El quinquenio analizado con el personal	87
7. Reflexiones con los representantes del Banco	95
8. El Octavo Aumento de Recursos del Banco	103

Capítulo II. *El proceso de desarrollo*

9. La praxis del desarrollo	125
10. Los nuevos enfoques del desarrollo	139
11. En memoria del Dr. Raúl Prebisch	147
12. Las reformas económicas	159
13. La transformación económica en América Latina	169
14. La calidad del desarrollo de América Latina y el Caribe	183
15. Teoría y práctica del desarrollo	195
16. La calidad de las políticas públicas frente a la globalización y las reformas estructurales	201

Capítulo III. *El marco internacional*

17. La cooperación económica internacional	207
18. La Iniciativa para las Américas	215
19. El mundo de la Octava UNCTAD	225
20. Transición económica y social al siglo XXI	237
21. Reflexiones sobre la Ronda Uruguay del GATT	267
22. Cumbre de Las Américas	277
23. Asociación Transpacífica: el papel de América Latina	281
24. Globalización e integración regional: consecuencias para América Latina	299

Capítulo IV. *El escenario latinoamericano*

25. América Latina: una economía en transición	319
26. Frente a un nuevo milenio	327
27. Nuevas etapas en la transformación económica y social de América Latina	337
28. América Latina frente al tercer milenio	351
29. El desarrollo latinoamericano en la transición hacia el siglo XXI	363

Capítulo V. *Algunas prioridades del desarrollo*

30. La reforma social en América Latina	381
31. El problema del medio ambiente y la Agenda de Río	395
32. La economía informal: motor de crecimiento y fuente de justicia social	405
33. Población y desarrollo	413
34. Un nuevo ambiente para la actividad empresarial	425
35. Modernización económica y reforma del sector energía	437
36. Universidad y desarrollo	449
37. Libre comercio, flujos de capitales y distribución del ingreso	455

Capítulo VI. *La modernización institucional*

38. La reforma institucional	481
39. Modernización de la justicia	491
40. El fortalecimiento de la sociedad civil	501
41. Ciudades y municipios	523

Capítulo VII. *Sociedad y valores*

42. Ética, sociedad y desarrollo	531
43. Probidad y ética cívica	553
44. El papel de la educación y la cultura en el desarrollo	557
45. Los valores éticos en la democracia	571

REFLEXIONES FINALES	577
----------------------------------	-----

PROLOGO

La vida del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en el período 1988-98 fue marcada por numerosos acontecimientos y cambios relativos al marco económico y político internacional y latinoamericano, así como por otros vinculados más directamente a su propia trayectoria institucional, organización, funciones y recursos. Los vientos del cambio en las dos décadas pasadas fueron extraordinariamente fuertes y de proyecciones planetarias, no dejando incólume prácticamente a ninguna región, país e institución nacional o internacional. El status quo sólo postergó la ocurrencia del cambio e hizo sus efectos más intensos. Ni América Latina ni el BID escaparon al cruce de las nuevas corrientes de transformación predominantes en el mundo de los años ochenta y noventa.

En este libro se incluye una breve reseña del contexto económico mundial y latinoamericano en el cual se inscribe la acción del BID durante el período 1988-98 y se presenta una recopilación sistemática de mis discursos ordenados conforme a los temas más relevantes del desarrollo económico y social de América Latina y el Caribe y de su inserción en la economía global.

Con relación a cada tema se hace una transcripción relativamente completa de los textos originales y editados de mis discursos relacionados más directamente con los temas señalados a continuación, cada uno precedido por un breve resumen. Los temas seleccionados son los siguientes: la visión del BID, el proceso de desarrollo, el marco internacional, el escenario latinoamericano, algunas prioridades del desarrollo, la modernización institucional, y sociedad y valores.

La recopilación de discursos se hizo bajo el prisma temático, sin atención a la secuencia cronológica de los mismos. Por ello considero necesario advertir al lector que el contenido analítico y factual del análisis de los temas conserva lo que fue mi visión de la realidad en el momento histórico de cada discurso. Opté de esa manera, por presentar mis percepciones e interpretaciones de los hechos conforme los conocimos en su tiempo, asumiendo los riesgos de error debido a las limitaciones de óptica propias de la que fue la cercanía a una realidad en ebullición. Pero, en verdad, como servidor público internacional, comprometido con la acción diaria frente a la dinámica del desarrollo regional, en cada ocasión presenté mis puntos de vista con espontaneidad y

candidez aún a costa de errar. Por cierto, un historiador económico reescribiría con mayor certidumbre el pasado con la óptica y las informaciones actualizadas del presente. Es posible que este sea el enfoque metodológico de otro libro relativo al examen de la experiencia económica y social de la región y del BID durante el mismo período.

No obstante lo anterior, la parte final de este libro contiene un conjunto de breves reflexiones personales, que se derivan de mi rica experiencia ganada al frente de la administración del BID, en el curso de mis primeros dos mandatos como Presidente de la Institución: 1988-93 y 1993-98. Sin ninguna duda, entre ellas la reflexión más importante se relaciona con el principio de permanencia de los valores culturales e identificación latinoamericana de la Institución, que en mis primeros dos mandatos presidenciales traté de fortalecer no obstante las exigencias de cambio impuestas por las nuevas realidades internacionales y latinoamericanas.

La aparente contradicción entre cambio y permanencia siempre fue resuelta en la vida del Banco, desde su creación, de un modo exitoso que preservó el alma de la Institución. El BID, lejos de constituirse en un organismo anquilosado, siempre consiguió ajustar el desempeño de su papel al cambio en las realidades propias de cada uno de sus países miembros en la región y en el contexto económico internacional. Esa continua adaptación del BID al cambio en las realidades ha sido una constante histórica de la Institución, que se ha hecho de manera pragmática y oportuna y que le constituyó desde su nacimiento en un organismo pionero que abrió nuevos campos a la cooperación económica internacional.

Para responder a esas realidades el Banco ha mantenido siempre una relación de trabajo muy estrecha con los gobiernos de sus países miembros, tratando de servir a cada uno de manera eficiente y respetando la soberanía y especificidad de cada país. Para ello no ha sido necesario contar por anticipado con un “modelo” teórico, permanente y universal. La realidad cambiante de cada país miembro prestatario ha sido nuestro verdadero “modelo”. Durante mi mandato he tratado de honrar el pasado institucional del BID y de hacer un uso óptimo de sus ricas experiencias acumuladas en el transcurso de cuatro décadas al servicio del desarrollo de la región. Pensamos que esas experiencias y su arraigo a los valores culturales latinoamericanos constituyen el mejor activo de la Institución para enfrentar los desafíos que nos impone la dinámica del cambio en la región y en el mundo, lo que a la vez nos permite afianzar y reiterar su papel relevante en las tareas del desarrollo económico, social e institucional de los países latinoamericanos y del Caribe.

Enrique V. Iglesias
PRESIDENTE, BID

INTRODUCCION

Página en blanco a propósito

EL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE A FINALES DEL SIGLO XX

Las dos últimas décadas constituyeron sin duda una de las experiencias más cambiantes del desarrollo económico y social de América Latina y el Caribe en el transcurso del siglo XX. Las transformaciones observadas fueron extraordinariamente variadas y profundas, a la vez que caracterizadas por el contraste entre posiciones extremas. El propósito último de este vasto experimento de ingeniería social consiste en liberar la actividad económica del control social y político que caracterizó la experiencia regional de posguerra y reemplazarlo por la institucionalización de la libertad de mercados y la inserción de estos países en la economía globalizada mundial.

Hacia fines de los años setenta y comienzos de los ochenta surge un verdadero punto de inflexión que marca el final de una “época de oro” y el comienzo de una trayectoria de inestabilidad y crisis económica, la cual viene a predominar durante la mayor parte del decenio de los ochenta. A esta fase sigue en los noventa el despertar de expectativas de un crecimiento estable y socialmente equitativo, basado en la realización de amplias reformas estructurales por parte de un número creciente de países, cuya consecución ha encontrado desafíos de nuevo cuño como los impuestos por la creciente interdependencia económica internacional, que se han hecho sentir con mayor rigor en 1994-95 y desde 1997 hasta ahora.

La experiencia de esta región en estos años no es única ni exclusiva, sino más bien una especie de resonancia producida por una onda de cambios extraordinarios que sacudieron los ámbitos económicos y políticos internacionales. Al propio seno de las economías industrializadas inclusive ocurrió un cambio profundo en la dirección y contenido de la política económica y de las instituciones que habían prevalecido en la posguerra, en respuesta a los efectos de la crisis del petróleo de 1973-75 y de 1979 y de sus secuelas inflacionarias, de recesiones generalizadas y prolongadas, y de grandes desequilibrios macroeconómicos internos y externos.

Si bien numerosas economías industriales han conseguido recuperar la estabilidad de precios y reactivar el crecimiento, los resultados alcanzados hasta ahora no parecen lo suficientemente robustos ni satisfactorios cuando se los compara con su desempeño durante la llamada “Edad de Oro” del período posbélico. En otros países de una incidencia importante en la economía mundial también se experimentaron cambios de gran magnitud y significación. Por ejemplo,

la Unión Soviética y los países socialistas de Europa del Este sufrieron un colapso total de sus sistemas políticos y económicos, y su transición a un mundo semi-capitalista ha estado llena de dificultades, además de que aún tiene mucho camino que recorrer.

Y ese es, a grandes rasgos, el contexto internacional y regional en que se inscribe la trayectoria más reciente del Banco Interamericano de Desarrollo. Sus estructuras, recursos y operaciones difícilmente podrían haber permanecido incólumes, más aún si se tiene presente el compromiso fundamental y permanente de la Institución de servir de manera efectiva las cambiantes necesidades del desarrollo económico y social de sus países miembros prestatarios. Fiel a su idiosincrasia y tradiciones, el Banco ha tratado de responder oportunamente —en muchos casos en forma innovadora y como institución pionera entre las entidades financieras multilaterales— a la diversidad de condiciones surgidas en los países de la región, prestando siempre una especial atención a la especificidad de cada realidad nacional.

Agotamiento y colapso del modelo latinoamericano de la posguerra

El estancamiento, si acaso no la contracción económica, de los años ochenta fue sin duda la experiencia más difícil de América Latina y el Caribe desde 1930. Para quienes vivimos esta crisis desde adentro y con una óptica regional, como en mi caso desde la CEPAL, y nos dolimos del quiebre sufrido por las tendencias de creciente prosperidad económica, de disminución de la pobreza y de progreso institucional registrados por la región desde los años cincuenta, no nos pareció exagerado calificar en su momento esa experiencia como una “década perdida”. Dos estadísticas fundamentales así lo ilustran:

- El producto per cápita promedio de América Latina y el Caribe disminuyó en términos reales a razón de 0,9% anual entre 1980 y 1990; lo cual significó un retroceso a los niveles medios del producto per cápita de 1977. La región desanduvo 14 años de continuos esfuerzos de crecimiento, o sea, más de una década.

- Los hogares latinoamericanos situados por debajo de la línea de la pobreza representaron una proporción que aumentó de un 35% del total en 1980 a un 41% en 1990; una situación que compromete a cerca del 46% de la población. Este cambio tiene gran significación, no sólo por el agravamiento de la inequidad social, sino también porque el mismo vino a revertir la tendencia de disminución de la incidencia de la pobreza que había prevalecido en la mayoría de los países de la región hasta fines del decenio de los setenta.¹ Entre 1980 y 1990 el número de personas pobres, con un ingreso diario menor a US\$2, aumentó en poco más de 60 millones, anulando todo el progreso realizado en los años setenta, o sea, un retroceso de 20 años o más.

¹ CEPAL. *Panorama Social de América Latina*. 1997. Santiago, Chile, febrero de 1998, páginas 207 y 208. OAS-IDB-ECLAC. *The Fight Against Poverty in the Hemisphere Agenda*. CEPAL News. Vol. XIV. No. 12. December 1994.

Este análisis nos lleva a plantearnos una pregunta básica. ¿Cuáles son los elementos principales del paradigma de políticas del desarrollo que prevaleció en el período de posguerra, qué resultados logró y cómo se explica su colapso?

El paradigma económico de posguerra

Nos planteamos la primera parte de la pregunta con fines estrictamente analíticos, a fin de ilustrar los verdaderos alcances de las transformaciones ocurridas en los 10 años pasados y la profundidad de los contrastes entre aquel modelo de políticas y el actual, y no como un mero gesto de nostalgia de una generación melancólica que en su juventud vivió las glorias de la “época de oro” del desarrollo regional. No debemos desperdiciar las enseñanzas, buenas y malas, que la historia nos ofrece. Cada época encierra condiciones específicas y desafíos propios, cuyo desconocimiento u olvido lleva no sólo a la crítica espuria y anacrónica, sino también al peligro de repetir los errores del pasado.

Para empezar, reconocemos que las ideas centrales del paradigma de políticas de posguerra adoptado por muchos países de la región, en distintas fechas y con diferente amplitud e intensidad, obedecieron a la filosofía predominante a partir de la exitosa experiencia del “New Deal” en los Estados Unidos y del pensamiento Keynesiano, sobre cuyas bases descansó la prosperidad económica y social del mundo industrial en la posguerra. Sus premisas fundamentales acerca de la viabilidad del crecimiento económico asignaban a la formación de capital un papel crítico en la expansión, diversificación y modernización de la capacidad productiva, la incorporación del avance tecnológico y el aumento de la productividad. En la realidad latinoamericana, que había sufrido intensamente los efectos de la Gran Depresión, especialmente aquellos transmitidos por las vías del colapso de los mercados y de los precios de sus exportaciones de bienes primarios y por la baja de los ingresos de capitales externos, agravados por las secuelas de la Segunda Guerra Mundial, dicho paradigma de política económica incorporó algunos elementos propios. Durante 1929-45 las entradas de capital externo a la región bajaron a montos insignificantes y cuando éstas se recuperaron después de la Guerra lo hicieron bajo características completamente nuevas. Así la crisis y la Guerra significaron una interrupción prolongada y un cambio radical en las modalidades del financiamiento externo de América Latina, aunque no modificaron la condición estructural de sus economías como países importadores netos de capital.

Debido a los estrangulamientos de balanza de pagos en los años treinta y cuarenta, estas economías enfrentaron un difícil dilema: el de optar entre una reducción drástica de los niveles de ingreso, consumo y empleo internos, o sea un típico “ajuste recesivo”, y por un esfuerzo extraordinario a sostener e incrementar la producción para el mercado interno; diversificar la composición de la producción acorde con las necesidades de consumo; frenar el creciente desempleo y crear nuevas fuentes de trabajo, y mejorar en definitiva los niveles medios de vida de la población. En vez de optar por la miseria, la decisión fue en favor de la segunda alternativa. Cabe aclarar que la opción teórica de una estrategia de desarrollo “hacia afuera” simplemente careció de relevancia y viabilidad en el marco económico internacional de aquella época, caracterizado por un fuerte y generalizado proteccionismo comercial y por bajos niveles de actividad económica en el mundo industrial.

Dadas las condiciones económicas internacionales y de la realidad interna de los países de la región reinantes entonces, la decisión cumplió con los requisitos fundamentales de la racionalidad económica, de hacer el uso óptimo de la capacidad de producción disponible, y de responder a la vez al imperativo de impedir la profundización de la crisis social, la pauperización y el agravamiento de la impaciencia política. La estrategia de desarrollo que se adoptó privilegió la industrialización sustitutiva de importaciones, primero en el ámbito de la producción de manufacturas livianas y de bienes de consumo y más tarde, progresivamente, en una extensa y variada gama de productos, inclusive de bienes intermedios y de maquinarias y equipos.

En la aplicación de esa estrategia de industrialización correspondió al Estado asumir un papel protagónico en el campo económico, no solamente en la formulación e instrumentación de políticas y el establecimiento del marco institucional, sino también como empresario dinámico que absorbió los riesgos del desarrollo de nuevas actividades productivas, impulsó la absorción de tecnologías más avanzadas, construyó la infraestructura física (caminos, puertos, presas, aeropuertos), y suministró servicios básicos (energía, transporte, financieros), e incluso administró empresas productoras de bienes y servicios en una diversidad de campos.

Paralelamente a su rol en la economía, el Estado asumió asimismo crecientes responsabilidades en el ámbito del desarrollo social, siguiendo también en gran medida las experiencias más avanzadas de este orden inspiradas por el llamado “estado de bienestar” en los países industrializados. Con el propósito general de consolidar la cohesión social, las áreas atendidas con más énfasis correspondieron a la educación, la salud y la seguridad social, en respuesta a una expansión extraordinaria de la demanda, debido en gran medida al rápido aumento de la población y a su tendencia a concentrarse en las grandes ciudades; ambos fenómenos con una celeridad notablemente mayor que la observada en cualquier otra región en desarrollo.

El balance de esa experiencia histórica comprende algunos resultados muy positivos, otros menos favorables y también una importante dosis de frustración. En general la posguerra constituyó una época del desarrollo económico y social latinoamericano caracterizada por las mayores tasas de crecimiento económico histórico en la gran mayoría de estos países, sobrepasando a su vez los desempeños alcanzados en otras regiones de países en desarrollo, e incluso de la gran mayoría de los países industrializados.

Algunos resultados principales en los planos económico, social e institucional

Con relación a la primera parte de la pregunta formulada, la tasa de crecimiento del producto interno bruto global de América Latina se aceleró de un promedio anual de 5,1% en 1951-60 [CEPAL, enero de 1979] a 5,7% en 1961-70 y a 5,8% en 1971-80. El desempeño económico latinoamericano anotó no solamente una aceleración significativa durante la posguerra, registrando hasta 1980 tasas de crecimiento muchas veces mayores al 6% anual, sino que además superó las marcas de crecimiento de la gran mayoría de los países de la OCDE y del Asia, aunque los analistas modernos ni siquiera hacen justicia de calificar dicho desempeño cuando menos de “cuasi-milagro”.

El ritmo de crecimiento económico latinoamericano registrado entre 1950 y 1973 sólo se compara con el desempeño más dinámico a nivel mundial alcanzado en esa época por un número reducido de países, entre los cuales se destacan Alemania, Japón, Corea del Sur, Taiwán y Tailandia (Maddison, 1989, p. 36).

Como resultado de estas tendencias, el volumen global de la producción de bienes y servicios generados por las economías latinoamericanas prácticamente se quintuplicó entre 1950 y 1980. Una proporción creciente de la producción fue aportada por el sector de las manufacturas: 19% en 1950; 21% en 1960; 23% en 1970, y 24% en 1980. Un factor crítico de la expansión de la capacidad productiva hasta comienzos de los años setenta lo constituyó el significativo aumento de la formación de capital fijo, el cual fue financiado fundamentalmente por un creciente ahorro interno.

Otro elemento crucial del cuadro económico y social latinoamericano de posguerra hasta 1980 lo constituyó el extraordinariamente rápido crecimiento demográfico. La población total aumentó de 155 millones de habitantes en 1950 a cerca de 350 millones en 1980. No obstante, la tasa de crecimiento demográfico tendió a disminuir de un promedio anual de 2,9% en los años cincuenta a 2,8% en los sesenta y 2,2% en los setenta. América Latina ha sido la región con la tasa de crecimiento de población más alta del mundo en este siglo, superando 3,6 veces la de los países de la OCDE y en más de 0,8 punto porcentual al promedio asiático [Maddison, 1997, Cuadro 3.1]. Uno de los efectos de esta expansión demográfica ha sido una fuerte presión sobre la demanda de plazas de trabajo y de servicios sociales básicos, principalmente de educación, salud, vivienda y saneamiento ambiental, y de inversiones en vivienda, infraestructura y servicios urbanos.

Pero, a su vez, estos fenómenos han tenido una proyección espacial que tendió a exacerbar los efectos del crecimiento demográfico antes indicados. La proporción de la población urbana aumentó del 40% en 1950 al 65% en 1980, lo cual explica el desarrollo explosivo de las metrópolis de Ciudad de México, São Paulo, Río de Janeiro, Buenos Aires, Caracas, Lima y Santiago, entre las ciudades más populosas. Así, el aumento de la demanda por servicios sociales básicos y por empleo constituyó en muchas partes de la región un fenómeno de magnitudes y urgencias extraordinarias, que desafió la capacidad creciente (pero insuficiente) de oferta de las economías de estos países.

No obstante lo anterior, algunos indicadores principales del desarrollo social en la región anotaron progresos muy significativos. Entre ellos, la expectativa media de vida aumentó de 52 años en 1950-55 a 65 años a comienzos de la década pasada; la mortalidad infantil disminuyó de 128 a 77 por cada mil nacidos vivos; el analfabetismo entre la población mayor de 15 años disminuyó de una tasa de 44% al 23%; la pobreza crítica, cuya medición estadística es más reciente, castigó a una proporción declinante de los hogares de 40% en 1970 a 35% en 1980.

En el plano institucional, los países latinoamericanos hicieron avances muy importantes. Entre éstos cabe destacar la creación o reorganización de bancos centrales; superintendencias de sociedades anónimas; bancos estatales de fomento; sistemas de ahorro y préstamo para vivienda; bancos o cajas de ahorro y crédito popular; mecanismos de seguridad social basados generalmente en el sistema de reparto; instituciones modernas de educación superior, de investigación y tecnología; sistemas nacionales de planificación; sistemas tributarios modernizados, inclusive la adopción

del impuesto al valor agregado por algunos países de la región tan tempranamente como lo hicieron los países industriales más avanzados y pioneros en esta materia.

La lista prosigue con otras tantas instituciones que ponen de manifiesto un amplio y vigoroso proceso de modernización institucional, que cambió radicalmente la fisonomía de la antigua economía social agraria, minera y de mano de obra barata de la región prevaleciente en la primera mitad de este siglo. Además, todo ello redundó, como lo expresara David Ibarra, en "... la construcción exitosa de nuevas estructuras económicas, elevar las condiciones de vida de la población, formar nuevas capas sociales, industrializarse y urbanizarse" (Ibarra, 1985, p. 153).

El camino a la ruptura del paradigma de posguerra

La tercera parte de la pregunta se refiere al colapso sufrido por el modelo de política de desarrollo seguido por América Latina y el Caribe en la posguerra. Las fracturas se volvieron más visibles desde comienzos de los años setenta. En abril de 1970 Prebisch advertía que, entre otros requisitos, "es esencial la integración de las industrias dinámicas y un esfuerzo vigoroso y sostenido de transformación de las corrientes latinoamericanas de comercio exterior, sin lo cual no será posible corregir la tendencia al estrangulamiento exterior que frena la expansión de la economía" (Prebisch, 1970, p. 6). En otras palabras, el déficit externo, lejos de haber sido resuelto por la industrialización sustitutiva, seguía constituyendo una seria, si acaso no una peor traba al desarrollo regional.

Lamentablemente, los temores de Prebisch resultaron confirmados por los hechos posteriores. Uno de los factores del estrangulamiento externo de América Latina lo constituyó la caída de la relación de precios del intercambio comercial, primero de los países no exportadores de petróleo, de un 16% en los años setenta, y más tarde en toda la región, de casi un 40% en los años ochenta.

Otra señal de las dificultades lo constituyó el debilitamiento de la productividad global² y las pérdidas de eficiencia derivadas de una diversificación productiva divorciada del aprovechamiento de las ventajas comparativas y de la absorción necesaria de nuevas tecnologías, con lo que la industrialización podía proseguir en compartimientos estancos sin rumbos definidos sólo al abrigo de políticas de protección comercial indiscriminadas, ilimitadas en el tiempo y excesivas. La sustitución de importaciones en sus fases iniciales había disminuido la demanda por bienes de consumo de origen externo, pero los componentes de bienes intermedios, maquinarias y tecnologías se habían expandido, haciendo a las economías nacionales mantener o agravar su vulnerabilidad frente a posibles conmociones sufridas por sus exportaciones.

La región perdió en medida apreciable su capacidad competitiva internacional, lo cual redundó en una baja de la participación de sus exportaciones en el comercio internacional, de 12%

² En un estudio de la CEPAL (1996, p. 91) se señala que "el desempeño de la productividad total de los factores ha sido dispar, pues luego de crecer a un ritmo de 2,3% anual entre 1950 y 1973, prácticamente se estancó entre 1973 y 1980, poniendo en evidencia el agotamiento de la dinámica de crecimiento de posguerra..."

en los años cincuenta a tan sólo 4% al comienzo del decenio de los años ochenta. Y algo deplorable es que esa baja ocurrió en una época en que el comercio internacional aumentó rápidamente. Así, la experiencia latinoamericana marcó un agudo contraste con el desarrollo del comercio entre los países industrializados y más todavía con la rápida expansión y diversificación de las exportaciones alcanzadas en esos años por los países del sudeste asiático. En 1976-80, las exportaciones latinoamericanas aumentaron al 7,9% anual en términos reales, en tanto que las importaciones crecieron a un promedio del 12,6% anual (BID, 1985, p. 5).

Los objetivos de desarrollo social que formaron parte de la estrategia de posguerra implicaron costos financieros crecientes para los estados, lo que pasó a alimentar mayores déficit fiscales y una fuente de propagación de la inflación, especialmente cuando la consecución de ellos se tradujo en la implementación de políticas populistas de redistribución nominal de los ingresos, muchas veces acentuando la inequidad social. La expansión del déficit fiscal y su monetización no sólo alimentó la inflación, cuyos efectos castigaron proporcionalmente más a los grupos de menores ingresos, sino que también dio origen a una creciente deuda pública financiada en medida significativa con recursos financieros externos.

Los desequilibrios macroeconómicos de la región, causados por factores tanto internos como externos, escalaron de tamaño hacia fines de los años setenta y comienzos de los ochenta. En el ámbito externo, la coyuntura económica internacional fue particularmente adversa a los intereses de la región. Los países industrializados pasaron por la más profunda y prolongada recesión económica sufrida desde los años treinta; el comercio internacional declinó su crecimiento y los precios de los productos primarios agudizaron su tendencia a la baja, a la vez que las tasas de interés reales en los Estados Unidos y Europa treparon a niveles sin precedente.

Los países latinoamericanos intentaron compensar el impacto recesivo externo —diagnosticado equivocadamente por numerosos analistas como un simple fenómeno pasajero o coyuntural— mediante la continuidad de las políticas expansivas del gasto interno, apoyándose en medida significativa en una creciente entrada de capitales externos procedentes en su mayor parte de fuentes crediticias privadas. Las condiciones de contratación de estos créditos se endurecieron respecto al pasado, con una porción cada vez mayor de obligaciones a corto plazo y a tasas de interés variables en torno a una tendencia ascendente.

El detonante: la crisis de la deuda externa

Hacia fines de 1982 la deuda pública externa de América Latina se había más que duplicado en cinco años, de US\$96.264 millones en 1977 a US\$211.650 millones en 1982, mientras que los pagos de intereses se habían más que cuadruplicado en el mismo período: de US\$4.133 millones en 1977 a US\$18.600 millones en 1982 (BID, 1985, pp. 454, 457). Una porción mayoritaria y creciente de la deuda pública externa, según una tendencia iniciada en 1968, consistía en pasivos con acreedores privados (un 90% de ellos con bancos), ascendente de un 68,8% del total de la deuda en 1981 a un 73,5% en 1984, el máximo histórico del decenio de los ochenta.

El aumento del monto acumulado de la deuda externa, el cambio en su composición, con una porción de casi tres cuartas partes de los créditos de origen privado, y el deterioro de sus condiciones de plazo e interés significaron a la larga una carga por compromisos de servicio que, en relación con la debilitada capacidad de pagos externa de la región, se volvió insostenible, al aumentar dicha carga del 17% de los ingresos de exportación en 1978 al 42% en 1982.

Así, la moratoria del pago del servicio de la deuda externa declarada por México en agosto de 1982 sólo vino a confirmar la falta de viabilidad de una política de gasto interno excesivo y de financiamiento externo oneroso. Además, en el frente financiero externo el panorama se volvió adverso, cuando las persistentes y altas tasas de interés reales en los Estados Unidos, por ejemplo, eliminaron los márgenes de utilidades extraordinarias que los inversionistas extranjeros hacían mediante el “arbitraje de intereses”, induciendo una fuerte contracción de los ingresos de capitales privados a corto plazo.³

Esa fue, sin duda, una decisión política trascendental, a partir de la cual cambió el curso histórico del patrón de desarrollo de México. Además, en las condiciones de estrecha interdependencia financiera internacional ya imperantes, ella terminó por contagiar a otros países de la región con situaciones de crisis de liquidez monetaria externa parecidas. Los capitales externos dejaron de contribuir al financiamiento de la brecha de la balanza de pagos de muchos países latinoamericanos. La mayor parte de esos recursos se habían convertido desde fines de los setenta en un mero reciclaje financiero, por el que los fondos recibidos resultaban absorbidos por el servicio de la deuda acumulada. Todavía peor, bajo las nuevas circunstancias, los capitales externos, lejos de aportar recursos, pasaron a constituir durante el resto del decenio una vía de drenaje de una muy importante suma de recursos en divisas.

Entre 1982 y 1990 la salida neta de divisas de la región por este concepto ascendió a un monto global de US\$230.000 millones; una suma equivalente a las exportaciones totales de la región efectuadas durante el bienio 1989-90, o bien al 50% de la deuda externa total acumulada hasta fines de 1982.

Ante la crisis de la deuda externa los gobiernos latinoamericanos reaccionaron con un profundo sentido de responsabilidad frente a los intereses a largo plazo de sus propios países, así como respecto a los de la comunidad financiera internacional. En el orden interno se inició la aplicación de severas políticas de ajuste económico, tendientes a corregir los desequilibrios macroeconómicos y frenar la inflación y a generar deliberadamente superávits comerciales con que solventar los pagos por servicio de la deuda externa. El costo económico y social de estas políticas absorbido por estos países fue realmente extraordinario, como luego se explica.

La política de ajuste buscó un cambio drástico en la cuenta de comercio exterior, principalmente a través de una fuerte compresión de las importaciones inducida por la disminución de la

³ La transferencia neta de créditos privados recibida por México disminuyó de US\$3.845 millones en 1981 a US\$842 millones en 1982 y se volvió negativa por un monto de US\$2.029 millones en 1983 (Banco Mundial, 1985, p. 207).

demanda global interna. Entre 1981 y 1984, cuando la acción recesiva fue más intensa, la inversión bruta bajó un 31% y el consumo total disminuyó un 4,3%. El comportamiento de las exportaciones agravó el carácter recesivo del ajuste, con una caída de 13% en 1982 y una recuperación en los dos años siguientes sólo suficiente para nivelarlas a su marca de 1981.

Así, el cumplimiento del propósito último del ajuste recayó exclusivamente sobre las importaciones, cuyo valor corriente disminuyó un 42% entre 1981 y 1984. Como resultado de ello, la cuenta de comercio de la balanza de pagos pasó de un déficit de US\$2.378 millones en 1981 a superávit crecientes en los tres años siguientes, cuyo máximo histórico, no superado hasta ahora, llegó a US\$38.606 millones en 1984 (BID, 1985, pp. 419, 443). Pero tampoco cabría esperarse la continuidad de un superávit comercial como ese, toda vez que el mismo constituyó un fenómeno extraordinario, opuesto al patrón normal de las relaciones económicas entre países en desarrollo y países industrializados.

La extraordinaria mejoría anotada por la balanza comercial de la región entre 1981 y 1984 se logró al costo de grandes sacrificios en las condiciones materiales de vida de vastos sectores sociales, en los salarios reales y en el empleo. El producto medio por habitante bajó un 7,3% entre 1981 y 1984. Los salarios reales resultaron castigados severamente por la aceleración de la inflación y el debilitamiento de la demanda de trabajo provocado por la recesión económica, con una caída del orden del 40% entre 1982 y 1988. El desempleo, especialmente en las áreas urbanas, aumentó significativamente a raíz de la contracción de la actividad productiva, en una proporción de alrededor del 30% entre 1984 y 1988 (BID, 1997, pp. 41 y 42), y una parte encubierta y creciente del mismo (aunque estadísticamente no mensurada) se refugió en el denominado “sector informal”, bajo condiciones de productividad e ingreso muy deterioradas.

Los niveles de vida de las grandes mayorías de la población sufrieron el castigo adicional de los efectos de la austeridad fiscal —el déficit fiscal como proporción del PIB disminuyó del 9,2% en 1982 al 4,6% en 1984-85 (BID, 1997, p. 42)— por la vía especialmente de la reducción general de los servicios públicos y las transferencias de subsidios, así como por la disminución y el deterioro de los servicios sociales en los ámbitos de la educación y la salud. Todo ello redundó en un agravamiento de las tradicionales desigualdades en la distribución del ingreso y en una reversión de la tendencia a la disminución de la pobreza que se había logrado alcanzar hasta principios del decenio de los ochenta.

Junto a ello, en el plano externo, nuestros países efectuaron intensos esfuerzos de negociación con los acreedores bancarios privados, con el objeto de encontrar fórmulas apropiadas de reprogramación de los vencimientos de la deuda privada y/o de refinanciamiento de dichos pagos. Como parte de estas negociaciones, numerosos gobiernos latinoamericanos aceptaron el costo de garantizar o hacer suyas deudas privadas morosas con acreedores bancarios internacionales, así como el preservar la integridad o solvencia operativa de bancos y otras entidades financieras nacionales afectadas por el impacto de la crisis de la deuda y de las políticas de ajuste interno, por medio de operaciones masivas de fianza o rescate de carteras insolutas realizadas por los bancos centrales o las tesorerías nacionales.

Se estima que una porción significativa de la deuda externa de la región correspondió al conocido fenómeno de “socialización” de pasivos privados, cuyo reembolso a los acreedores privados internacionales recayó, directa e indirectamente, por la vía de mayores tributos y menores gastos fiscales, sobre toda la sociedad latinoamericana.

Como bien lo señalara el Banco Mundial, la deuda a corto plazo disminuyó constantemente desde 1983 a 1985, como resultado de la consolidación de esas obligaciones y su reprogramación en deuda a largo plazo. Asimismo, la baja de la deuda privada sin garantía refleja también su consolidación y reprogramación en la forma de deuda reconocida como obligaciones del sector público en varios países latinoamericanos.⁴ Estas transferencias de deuda del sector privado al sector público “... contribuyeron a un aumento substancial de la deuda del sector público...” (Banco Mundial, 1987, p. XIX).

La experiencia económica y social de la región en la segunda mitad de la década de los años ochenta combina la continuidad de tenaces esfuerzos de ajuste interno, con la introducción de nuevas fórmulas de cooperación de parte de la comunidad financiera internacional, tanto oficial como privada, destinadas a buscar salida a la persistente crisis de deuda, inflación y estancamiento en estos países. Uno de los factores tal vez más perniciosos lo constituyó la constante transferencia neta de ahorros en divisas a los acreedores internacionales, que en el marco del estancamiento económico y del agravamiento de la pobreza alimentó un clima de incertidumbre y frustraciones entre las autoridades oficiales y agentes económicos, así como un creciente cansancio colectivo.

Hacia 1985 la sensación de fatiga por los esfuerzos extraordinarios de ajuste de los primeros cuatro años de la crisis y la falta de progreso dio lugar a una especie de consenso sobre la necesidad de adoptar nuevas medidas tendientes a compatibilizar el ajuste con la reactivación de la producción, sobre la base de un renovado y mayor apoyo financiero externo y con políticas generales de los países industriales dirigidas a estimular un mayor ritmo de crecimiento económico y de comercio mundial.

Para entonces había surgido un amplio reconocimiento de que la recuperación del crecimiento y de la capacidad de pagos externa de los países más endeudados requería algo más que la realización de los esfuerzos de ajuste económico interno y de reprogramación de vencimientos de pago del principal y de acumulación de intereses, que hasta entonces se habían hecho bajo la percepción de que el problema de fondo consistía en una simple crisis de liquidez.

Con el objeto de reforzar la consecución del crecimiento económico, y no sólo asegurar el servicio de la deuda, el Gobierno de los Estados Unidos propuso en octubre de 1985 el llamado Plan Baker, cuyas premisas fundamentales incluían: 1) la adopción por los países deudores de políticas macroeconómicas y de reformas estructurales; 2) una reafirmación del papel del FMI

⁴ La deuda de corto plazo de América Latina y el Caribe disminuyó de US\$91.424 millones en 1982 a US\$45.148 millones en 1985. A su vez, la deuda privada a largo plazo del sector privado sin garantía pública disminuyó de US\$64.913 millones en 1983 a US\$52.503 millones en 1985 y la deuda pública y con garantía pública aumentó de US\$174.922 millones en 1982 a US\$271.776 millones en 1985 (Banco Mundial, 1987, p. 262).

como coordinador de los planes de ajuste y como fuente de financiamiento, y 3) un aumento de los préstamos de ajuste estructural de rápido desembolso por parte de los bancos multilaterales, esto es, el Banco Mundial y el BID (Baker, 1985, p. 3). El Plan Baker concentró su atención en 15 países deudores, de los cuales 10 correspondieron a los países de mayor tamaño económico y más endeudados de América Latina.

No obstante esos propósitos, el crecimiento económico global de América Latina y el Caribe registró sólo una leve y pasajera recuperación en 1985 y 1986, seguida por tres años en que la recesión económica se agudizó y el producto per cápita promedio continuó cayendo. En el transcurso de este segundo quinquenio de los ochenta la inversión interna bruta regional se mantuvo estancada y lo mismo ocurrió con el volumen de las exportaciones, el superávit comercial y el déficit corriente de la balanza de pagos (ver cifras en BID, 1990, pp. 6, 8, 265, 267).

La deuda externa total de la región continuó creciendo hasta alcanzar un máximo de US\$474.295 millones en 1987, y luego disminuyó levemente en los dos años siguientes, como reflejo principalmente de la baja de su parte privada sin garantía pública. Pero el pago por el servicio de la deuda se mantuvo prácticamente constante en estos años, mientras que la transferencia neta de recursos de los acreedores internacionales a la región siguió siendo negativa y de montos crecientes (ver cifras en Banco Mundial, 1993, p. 189).

En síntesis, los problemas del estancamiento económico regional, de deuda externa excesiva y de crisis de liquidez no habían podido resolverse, y la situación hacia 1989 apuntaba más bien a una cierta fatiga de ajuste y de falta de perspectivas de alivio en la crisis de la deuda. La situación verdadera correspondía más a una crisis de solvencia que a una simple falta de liquidez.

Así, al terminar la década de los ochenta, en medio de un persistente problema de estancamiento económico y de deuda externa que ponía en riesgo el respaldo político a los programas de ajuste y de reformas estructurales, el Gobierno de los Estados Unidos anunció en marzo de 1989 una nueva propuesta de políticas: el Plan Brady. Esta propuesta mantuvo básicamente la instrumentación del Plan Baker, pero incorporó un elemento nuevo: la reducción de la carga de servicio de la deuda externa, que había sido un continuo reclamo formulado por los países de América Latina desde el inicio mismo de la crisis de la deuda externa.

Otras diferencias importantes fueron el reconocimiento oficial de la necesidad de ofrecer fórmulas para el alivio de la carga de la deuda, en vez de solamente nuevos créditos que la aumentarían; la eliminación de una lista específica de países beneficiados, y el compromiso de ofrecer respaldo financiero oficial y garantías a los países absorbidos en programas de ajuste y reformas estructurales. En este esquema correspondió a los bancos multilaterales y el FMI adoptar un papel central en los esfuerzos destinados a reducir la deuda, mejorar sus condiciones contractuales, estimular la concurrencia de aportes financieros de otras fuentes de recursos privados y oficiales, a la vez que supervisar los avances en materia de formulación y ejecución de políticas de ajuste y reforma por parte de los países deudores.

Dos elementos distintivos de esta propuesta los constituyeron, primero, el principio de que los nuevos financiamientos externos debían ser suplementados por reducciones voluntarias de

la deuda, negociadas bilateralmente y, segundo, el compromiso de los organismos multilaterales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y BID) de actuar no sólo como fuentes de asistencia en el diseño y la aplicación de políticas —el llamado diálogo de políticas— sino también de ayudar a financiar dichos programas directamente, y con el aporte catalizado de otros acreedores oficiales y privados, indirectamente.

Todo lo anterior puso de manifiesto la convergencia de un renovado espíritu de cooperación de parte de la comunidad financiera internacional con los tenaces esfuerzos de ajuste económico y de responsabilidad frente a las obligaciones financieras externas desplegados por los países latinoamericanos. En general, estos países administraron el problema de su endeudamiento externo dentro del marco de las normas dictadas por el sistema financiero internacional, en un proceso en que esas normas fueron distendidas paulatina y gradualmente en la medida necesaria para viabilizar el manejo ordenado del problema y preservar la integridad del sistema financiero internacional.

La historia demuestra que la gestión económica interna y el cumplimiento de las obligaciones financieras externas impusieron un costo elevado a los países de la región. Sin embargo, la opción elegida parece haber sido la correcta, por cuanto ella permitió a la larga restablecer un funcionamiento orgánico de las economías de estos países y pasar a un nuevo modelo de políticas de desarrollo sin caer en traumatismos insuperables. Las bondades de la trayectoria económica regional fueron debidamente reconocidas por la comunidad financiera internacional, restableciéndose la confianza de los inversionistas y una nueva y creciente afluencia de capitales privados externos a estos países.

La experiencia sirvió, además, para despertar el espíritu de cooperación económica internacional, aunque bajo fórmulas un tanto diferentes a las del pasado, a la vez que para poner de relieve los riesgos de la creciente interdependencia de los mercados de bienes y financieros con que ha venido operando la economía mundial. Por último, la superación de la crisis en América Latina y el Caribe abrió el camino al emprendimiento de nuevos esfuerzos internos orientados a buscar la complementación de las políticas de crecimiento económico a largo plazo con la erradicación de la pobreza y el mejoramiento de la equidad distributiva.

El nuevo modelo de política económica

Los años ochenta trajeron consigo los cambios más profundos de política económica observados en un largo tiempo, tanto en los países industrializados como en América Latina y el Caribe. Una de las áreas en que el cambio fue más marcado corresponde al Estado, cuyo papel en el ámbito económico y social fue cuestionado en sus mismas bases de sustentación: los principios y postulados comúnmente aceptados desde la Gran Depresión, cuando el protagonismo estatista inspirado por Keynes permitió superar la peor crisis sufrida por el capitalismo en el siglo XX. Aquel paradigma logró resolver con éxito las duras exigencias resultantes de la crisis de los años treinta y de la Segunda Guerra y sus secuelas, constituyendo sin duda una base importante de la prosperidad registrada por el capitalismo en las décadas de los cincuenta y sesenta.

El contexto económico del mundo industrial y latinoamericano

El éxito de ese paradigma llevó al convencimiento de que las economías nacionales podían ser controladas efectivamente por medio de una sintonización precisa de las políticas de corto plazo; una convicción que vino a ser desafiada por la crisis del petróleo desatada por el cartel de la OPEP en 1973-74 y 1979, frente a cuyos efectos las políticas anticíclicas de corto plazo aplicadas en los años setenta resultaron estériles. Se reconoció entonces en los países industrializados, y luego en los países latinoamericanos, la necesidad de reorientar la política de mediano y largo plazo.

Conforme se debilitaban el crecimiento de la productividad y del producto potencial, fue cada vez más claro que los objetivos del crecimiento y del empleo se hacían más difíciles de alcanzar en condiciones de estabilidad de precios. Así, hacia fines de los setenta, surge en los países industrializados el cambio más radical de la política económica, que establece la estabilidad de precios como el objetivo principal y único, aún a costo de cualquier sacrificio en términos de producción y empleo en el corto plazo.

El cambio de orientación de las políticas económicas significó además una transformación del sistema de incentivos, principalmente a través de: 1) la disminución de las funciones redistributivas del Estado —el desmantelamiento del “estado del bienestar”— no obstante un continuo reconocimiento del papel clave de la equidad como un factor de cohesión social y de estabilidad política y de la reiterada inhabilidad del mercado para resolver los problemas de la desigualdad; 2) el alivio de la carga y progresividad del sistema tributario, bajo el postulado de que ello generaría más ahorro e inversión; 3) un renovado esfuerzo por mantener la estabilidad de las tasas reales de cambio de equilibrio, por la vía de una intervención activa en los mercados y de otros instrumentos monetarios en el marco de las consultas periódicas y de cooperación entre las principales economías del mundo; 4) un refuerzo de los mecanismos de supervisión financiera interna, con miras a asegurar la estabilidad de los sistemas monetarios nacionales e internacional, 5) el mantenimiento de mercados abiertos a las corrientes del comercio y de capitales internacionales, desmontando las políticas proteccionistas y las trabas arancelarias y de otro orden al libre intercambio de bienes y servicios, y 6) la sustentación de las “reglas del juego”, con el fin de mantener la confianza de los agentes económicos en la estabilidad del sistema y la credibilidad de las autoridades.

Otro elemento que estuvo presente como telón de fondo en los cambios experimentados por las políticas de la región está constituido por el colapso del mundo socialista y, en general, por las dificultades enfrentadas por otros países que habían privilegiado una alta presencia del Estado en la conducción de los procesos económicos. En contraste con esas experiencias, allí donde funcionó el mercado, por cierto con grandes diferencias entre los distintos países, hubo avances en la modernización, el crecimiento de la producción, el aumento de las exportaciones y la competitividad internacional de las economías respectivas.

El caso particular de los países del sudeste asiático, a pesar de que sus realidades sociales y políticas fueran tan diferentes a las latinoamericanas, constituyó un ejemplo importante y una fuente de motivación para ensayar una nueva estrategia. En el contexto latinoamericano, el éxito

de la pionera experiencia económica chilena ha tenido también una influencia visible en la dirigencia política y económica de estos países.

El nuevo orden económico latinoamericano

Los cambios iniciados en la región a fines de los años ochenta se proyectan a distintos niveles y sobre distintos sectores políticos, económicos y sociales. Una primera categoría de cambios se produce en la **esfera política**. La democracia retorna al escenario latinoamericano, poniendo fin a los regímenes autoritarios y restableciendo la vigencia del Estado de Derecho, el respeto de los derechos humanos y la reconstrucción de formas participativas de gobernar y hacer política. El restablecimiento de la democracia no sólo renueva el discurso político en los países del área, sino que también amplía y da un renovado impulso a sus procesos económicos. Muchos dirigentes de nuestros países, enfrentados a las nuevas exigencias de la realidad, han mejorado la lectura tanto de su propia historia como de la del resto del mundo y, sobre la base de esas lecciones, han asumido una dirección menos ideológica, más realista y eficiente en la conducción de la economía. Por cierto, esta reacción se observa no sólo en la élite política, sino también en los nuevos equipos técnicos que han llegado a los gobiernos, en los ejecutivos de empresas y en los líderes sociales, que están preparados mejor que antes y que gracias al avance de las comunicaciones y la información han tenido un mayor contacto con distintas experiencias.

El segundo ámbito en que operan estos cambios corresponde al de las **ideas y las actitudes**, tanto de los actores económicos y sociales como de la propia opinión pública, frente a las estrategias de desarrollo económico y social. Se vuelve a revalorizar el **papel del mercado** como instrumento de asignación de recursos, estímulo a la innovación y fuente de productividad y de mejor competitividad. Se asume una posición crítica con respecto a los excesos del intervencionismo estatal, especialmente cuando el Estado asume responsabilidades en el ámbito de aquellas actividades productivas en las cuales ha demostrado resultar ineficiente y donde se espera que el sector privado pueda aportar su capacidad de inversión y un manejo más eficiente de esas actividades.

Se ha revalorizado también el papel de la estabilidad, no sólo en la formación de un mejor clima para la inversión y como un requisito para una asignación eficiente de los recursos productivos, sino también como una condición para evitar un mayor deterioro de los sectores más pobres. La preferencia de nuestras sociedades por la estabilidad de precios ha sido puesta de manifiesto sobre todo frente a los fenómenos de hiperinflación. Asimismo, hay un cambio de ideas y actitudes con respecto al aporte de la inversión extranjera, a la cual se le reconoce un papel importante de complementación al capital nacional en la promoción del desarrollo. Esa revalorización va de la mano con la que se ha hecho del mercado y del papel del sector privado.

Este cambio de actitudes se observa en la conducta de una gama cada vez más amplia de actores económicos. Más dirigentes empresariales asumen el desafío de impulsar nuevos proyectos productivos, realizar nuevas inversiones y abrirse a los mercados internacionales. También se observa el surgimiento de líderes sindicales que participan en la empresa y en las negociaciones colec-

tivas en forma más constructiva, apoyando en algunos casos los esfuerzos de privatización. Cabe destacar que estos cambios coexisten con actitudes tradicionales y con la persistencia de intereses del pasado, a los que se aferran ciertos grupos políticos, empresariales, sindicales y otros.

Un tercer ámbito de los cambios, al que convergen la modificación de la concepción de la política y los cambios de actitudes antes señalados, se refiere a la formulación de nuevas políticas económicas en América Latina. Podría decirse que hay tres objetivos principales que han venido caracterizando las recientes políticas económicas en casi todos los países de la región.

- *La estabilidad de precios* a través de los equilibrios macroeconómicos logrados a partir del funcionamiento eficiente de los mercados y la formación de un sistema de precios resultante del juego de las fuerzas de esos mercados.

- *La apertura externa* en materia de comercio internacional, financiamiento, inversiones e innovaciones tecnológicas, tanto a escala mundial como respecto a las nuevas formas de complementación e integración que se están dando en la región.

- *La modernización del Estado* y la adecuación de las políticas públicas, con el propósito no solamente de redimensionarlo, sino también —y sobre todo— de mejorar su calidad, espíritu de iniciativa y eficiencia. Los gobiernos están conscientes de que es necesario disminuir el tamaño del Estado, pero no indiscriminadamente, y que lo más importante es imprimirle una mayor eficiencia junto con un carácter más emprendedor y catalítico. La reducción de las frondosas regulaciones y controles *ex ante* de numerosas actividades económicas ha facilitado el funcionamiento del mercado.

Otras experiencias interesantes a ese respecto radican en el proceso de descentralización administrativa, con la delegación de funciones y a veces también de los recursos desde el poder central a los ámbitos locales. En algunos casos estos cambios se han incorporado a la constitución nacional. Argentina, Brasil y Chile son buenos ejemplos de las experiencias realizadas en este campo, incluyendo nuevas formas de participación social o regional en el desarrollo y la realización de esfuerzos tendientes a mejorar la eficiencia en la ejecución del gasto público.

También ha habido cambios importantes en la ejecución de las políticas y del gasto social. Se ha venido abandonando gradualmente el manejo indiscriminado del gasto público para fines sociales y se está tratando de mejorar la eficiencia en el manejo de ese gasto y en su focalización, a fin de que éste llegue mayoritariamente a los grupos que realmente lo necesitan.

La recuperación del crecimiento económico y la estabilidad de precios

Transcurrida ya la mayor parte del decenio de los años noventa y más de 10 años de aplicación de las reformas estructurales, conforme a las líneas generales del nuevo paradigma de política económica, la América Latina y el Caribe vive hoy una realidad apreciablemente distinta a la de los años ochenta. El contraste es extraordinariamente marcado en numerosos aspectos, tanto en el orden económico, financiero e institucional, así como en la esfera política. Asimismo, las diferencias son

marcadas en el plano de las relaciones económicas y financieras externas de estos países. Muchos de los cambios constituyen logros indiscutibles, otros corresponden a procesos de avance incompletos o bien a fracasos lamentables.

En todo caso, en la mayoría de los países se advierte un estado de voluntad política favorable para abordar una compleja agenda de tareas pendientes, hacer las rectificaciones necesarias y proseguir profundizando y consolidando las reformas estructurales iniciadas, dentro de una senda de cambios evolutivos, de continuidad histórica y de respeto por los valores culturales básicos que caracterizan la idiosincrasia regional.

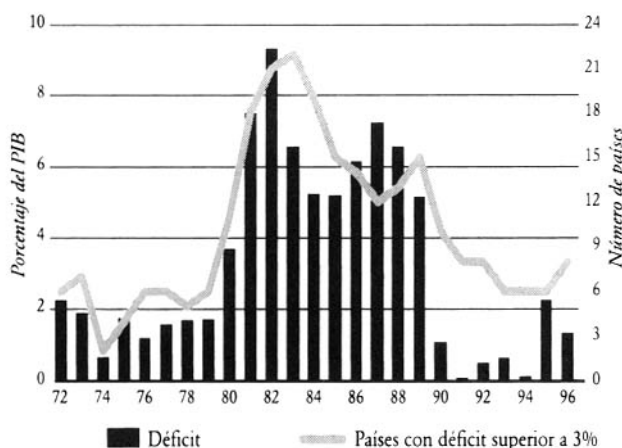
La estabilización de precios

En el orden interno los logros más destacados consisten en la estabilización de los precios y la recuperación del crecimiento económico, éste último todavía en medida insuficiente. La tasa media de inflación de América Latina y el Caribe, que había registrado una tendencia en general ascendente hasta 1993, cuando marcó un máximo histórico de 882,2% anual, ha disminuido drásticamente hasta alrededor del 10% anual en 1997 (CEPAL, 1997, p. 12). Ello refleja en gran medida el éxito de las políticas estabilizadoras aplicadas en algunos países que habían sufrido procesos hiperinflacionarios entre fines de los ochenta y comienzos de los noventa, entre los cuales se destacan las experiencias de Argentina (de 3.087% en 1989 a una virtual estabilidad en 1996 y 1997); Brasil (de 2.700% en 1994 a poco más de 4% en 1997); Nicaragua (de 10.215% en 1988 a alrededor de 10% en 1997), y Perú (de 7.488% en 1990 a 9% en 1997). Aparte de esto, en la mayoría del resto de los países de la región las tasas de inflación han tendido a bajar (BID, 1997, p. 285).

Los esfuerzos estabilizadores en la región incluyeron la aplicación de una variedad de políticas, con grados de intensidad, secuencia y oportunidad también diversos, según las condiciones propias de cada país. Sin embargo, ciertas políticas parecen haber sido más comunes y efectivas. Entre ellas se destacan, en primer lugar, la disciplina fiscal, en la forma de una reducción severa del déficit fiscal en la mayoría de los países, inclusive un incremento de los superávits en una minoría de ellos (Chile, Perú y Venezuela) (BID, 1997, p. 255) (Gráfico 1).

A la disciplina fiscal se suma, en segundo lugar, una política monetaria de corte en general restrictivo. Los incrementos de la oferta monetaria disminuyeron entre fines del decenio de los ochenta y principios de los noventa, como regla general. Se puede señalar después el papel estabilizador asignado por un cierto número de países al tipo de cambio real, con medidas tendientes a la estabilidad de los mismos, o bien a su apreciación real, apoyado en muchos casos en una creciente entrada de capitales externos. Algunos países que sufrieron episodios hiperinflacionarios utilizaron con éxito el tipo de cambio como un “ancla nominal” de sus políticas de estabilización.

En una relación de determinación mutua, la estabilización de los precios, además de haber contribuido a disminuir la incertidumbre y a mejorar la confianza de los inversionistas, también ha encontrado apoyo en el aumento de la inversión interna bruta y el mayor crecimiento económico (De Gregorio, 1996). La recuperación del coeficiente de inversión, que sobrepasaba el

Gráfico 1. Déficit fiscal en América Latina, 1972-96

20% del PIB en 1991-96, aunque ha sido una recuperación parcial con relación a sus niveles históricos más altos del orden del 25% del PIB en 1980-81, representa un logro significativo sobre el cual descansan las perspectivas de un mayor crecimiento económico potencial de la región y de sus niveles de productividad en el futuro cercano (Gráfico 2).

Otro factor coadyuvante a la estabilización es el progreso en los sistemas financieros internos de algunos países, como resultado de las reformas introducidas para mejorar sus condiciones de solvencia, diversificar y modernizar sus normas de funcionamiento e instrumentación, y mejorar su eficiencia operativa. Se espera que ello contribuya a promover la formación del ahorro nacional y a mejorar la asignación de los ahorros disponibles, tanto los de origen interno como externo, a fin de aumentar la inversión interna bruta y su eficacia y de crear un clima de confianza y de estabilidad de expectativas entre los agentes económicos, que redunde en la eliminación del componente inercial de los procesos inflacionarios crónicos.

La balanza comercial y la cuenta de capitales de la balanza de pagos desempeñan asimismo un papel crucial en las políticas de estabilización y su sostenibilidad a largo plazo. Lo difícil es saber administrar los incentivos y castigos para que los movimientos de bienes y servicios, así como los montos, composición y condiciones de los capitales foráneos, contribuyan a la consecución de los objetivos de estabilización y al crecimiento de las economías. A corto plazo se enfrenta el dilema entre, por una parte, el propósito de reducir la inflación usando la apreciación real del tipo de cambio, apoyada en la incitación a la entrada de capitales externos y, por la otra, la necesidad de incentivar la productividad y el desarrollo de las exportaciones. La consolidación de la estabilización

a largo plazo, en un contexto de apertura comercial y financiera externa, requiere un desarrollo dinámico de las exportaciones y de la producción de bienes transables, por lo que la política de apreciación real del tipo de cambio y de excesivos ingresos de capitales a corto plazo que suelen acompañarle pueden perjudicar los esfuerzos para aumentar la productividad de manera significativa y sostenida y para acrecentar y diversificar las exportaciones.

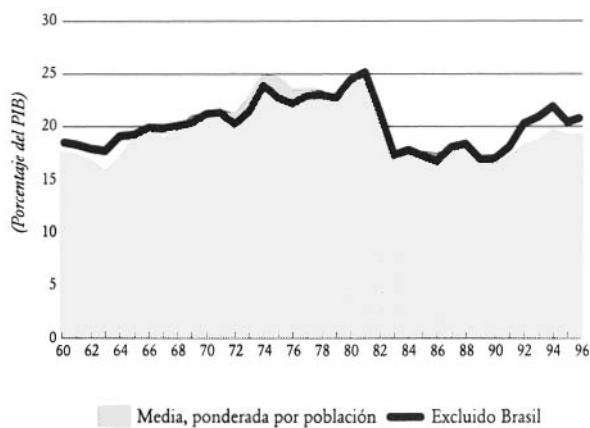
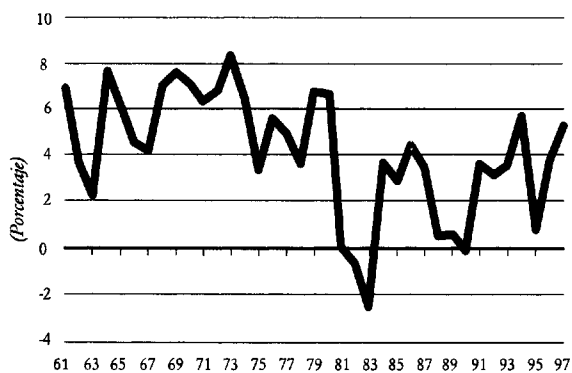
A este respecto, ¿cuáles han sido los rasgos principales del comportamiento de las cuentas de comercio y de capitales de la balanza de pagos de la región? Primero, con el alivio de la presión de la carga por el servicio de la deuda externa y el regreso de la entrada de capitales privados a la región, el esfuerzo extraordinario destinado a generar excedentes comerciales vigente entre 1983 y 1991 fue seguido por déficit crecientes entre 1992 y 1994. Segundo, correlativamente con el cambio de signo del balance comercial, los ingresos netos de capitales desde el exterior aumentaron significativamente, superando los US\$66.000 millones en 1993, en comparación con tan sólo US\$4.250 millones en 1988-89. Asimismo, el tipo de cambio efectivo real en la gran mayoría de los países tendió a registrar grados diversos de apreciación. Por ejemplo, 16 de 26 países registraron en 1996 márgenes de apreciación cambiaria real superiores al 10% en comparación con 1990 (BID, 1997, pp. 271 y 286). Un análisis específico del comportamiento de las exportaciones e importaciones aparece más adelante.

La recuperación del crecimiento económico

Otra variable macroeconómica fundamental de la región que ha tendido a mejorar en los años noventa consiste en el ritmo promedio de crecimiento del PIB, aunque los logros alcanzados en este frente en la mayoría de los países no responden a las expectativas cifradas al comienzo de las reformas estructurales. A partir de 1991, la tasa de crecimiento del PIB fluctuó de 5,7% en 1994 a 0,8% en 1995, con un promedio de 3,6% anual en todo el período de 1991 a 1997. Esta tasa marca un mejoramiento apreciable con respecto al 1% de crecimiento medio anual en el decenio de los ochenta, pero está lejos de la tasa de 6% anual de la década de los setenta (BID, 1997, p. 243) (Gráfico 3).

La insuficiencia del crecimiento económico en la mayoría de los países de la región tiene múltiples implicaciones. La primera y más evidente consiste en el muy reducido mejoramiento del producto medio por habitante, a razón de solamente 1,5% anual en 1990-96 (BID, 1997, p. 243), y ello gracias en parte a la baja significativa de la presión demográfica.⁵ Una segunda implicación preocupante es que a este ritmo de expansión económica, las perspectivas de una duplicación del producto per cápita —esto es, un cambio sustantivo en las condiciones medias de vida— comprometen un esfuerzo continuo y estable de 46 años, o sea, una espera de casi medio siglo, lo cual parece una condición intolerable en el mundo globalizado de la información en que vivimos. Es

⁵ Para efectos de una comparación histórica apropiada con la experiencia de la región en la década de los setenta, una vez neutralizada la baja de dos puntos porcentuales del crecimiento demográfico, la variación equivalente del producto per cápita en 1990-96 sería la de una contracción media del orden del 0,4% anual (BID, 1997, pp. 242-243).

Gráfico 2. Inversión real, 1960-1996**Gráfico 3. Variación anual del PIB en América Latina, 1961-1997**

Fuente: BID, sobre la base de estadísticas oficiales de los países miembros, recopiladas por INT/TAS.

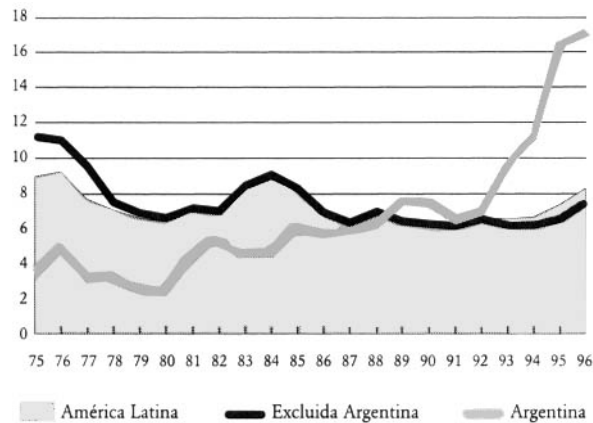
inevitable la comparación con las condiciones de vida del mundo industrial, donde el producto per cápita siguió creciendo en 1990-96 a un ritmo ligeramente mayor que en América Latina. Esto marca una senda de creciente ensanchamiento de las brechas absoluta y relativa que separan las condiciones materiales de vida entre esos países y el promedio latinoamericano (FMI, 1997, pp. 145 y 151).

El desempleo y los bajos salarios

En el contexto latinoamericano la debilidad e inestabilidad del crecimiento económico de los años noventa han tenido además otras consecuencias adversas. Una muy importante es la falta de capacidad del sistema económico para generar nuevas oportunidades de empleo productivo y bien remunerado, frente a una fuerza de trabajo que sigue aumentando rápidamente, a razón de 3,3%, no obstante su desaceleración desde un promedio de 3,8% en los ochenta. La oferta de empleo creció a razón de sólo un 2,9% anual en 1990-95, lo que derivó inevitablemente en un aumento significativo del desempleo abierto y del desempleo disfrazado. En el ámbito urbano la tasa media de desempleo abierto aumentó a 8% a fines de 1996, en comparación con 5,8% en 1990-91, cifras que sabemos que subestiman la verdadera magnitud del problema. A su vez, se considera que el sector informal se habría convertido en el refugio principal para la fuerza de trabajo que busca empleo, llegando a absorber el 56% del empleo no agrícola en 1995 y ofreciendo 84 de cada 100 nuevos empleos generados por las economías de estos países entre 1990 y 1995 (ver cifras en CEPAL, marzo de 1997, p. 61) (Gráfico 4).

La absorción espuria de empleo en el sector informal ha tenido lugar bajo condiciones de productividad media decreciente, "incluso en aquellos países donde hubo crecimiento del producto por ocupado" (CEPAL, marzo de 1997, p. 64). Esto pone de relieve no sólo el deterioro de las condiciones generales de absorción de la fuerza de trabajo en las actividades productivas, con la sola excepción de un número reducido de países cuyas economías han registrado un crecimiento elevado, sostenido ya por varios años y relativamente estable (especialmente Chile, Perú y Panamá), sino que además la necesidad de buscar fórmulas de política tendientes en lo principal a acelerar el crecimiento; a introducir tecnologías apropiadas a las disponibilidades relativas de factores productivos, y a mejorar la calidad del trabajo a través de programas masivos de entrenamiento o capacitación laboral.

Correlativamente con el deterioro de las condiciones generales de productividad y del empleo en la región en los años noventa, los salarios reales también han registrado tendencias desalentadoras. La reducción acumulada de los salarios reales en el transcurso de los ochenta, de casi un 50% en promedio para la región en su conjunto, ha sido amortiguada sólo parcialmente, en menos de un 10%, por la débil recuperación económica general de los años noventa. Las condiciones variaron de un país a otro, según se tienen bajas mayores de 50% en Brasil, México, Perú y Venezuela, mientras que los salarios reales se mantuvieron relativamente constantes o aumentaron en Chile, Colombia y Costa Rica (BID, IPES-97, p. 41) (Gráfico 5).

Gráfico 4. Desempleo, 1975-1996*(Porcentaje de la fuerza laboral, ponderado por población)*

La desigualdad de ingresos y la pobreza

La combinación del mayor desempleo, abierto y encubierto, con la permanencia de los salarios reales a niveles deprimidos constituye una mezcla de efectos perversos sobre la distribución del ingreso y la pobreza en América Latina y el Caribe durante el transcurso de la presente década, que parecen haber contrarrestado los beneficios resultantes de la estabilización de precios y de la recuperación del crecimiento económico. Es así, como se observa en el Gráfico 6, que las tendencias al aumento de la desigualdad observadas desde comienzos de los años ochenta siguieron su curso general ascendente en los años noventa, acentuando la tan poco meritoria condición de América Latina y el Caribe de constituir una de las regiones con el mayor grado de desigualdad distributiva del mundo.

Como reflejo de los factores anotados, los grupos de menores ingresos en la región parecen haber absorbido en mayor medida relativa los efectos adversos de los movimientos económicos recesivos y a beneficiarse comparativamente menos en los períodos de recuperación (BID, 1997, p. 19), dejando en consecuencia a una parte creciente de la población atrapada en la pobreza. Con todo, la aparente estabilización (Gráfico 7) de la pobreza relativa, como proporción de la población total, observada en los años noventa, parecería corroborar la tesis de que la recuperación económica de la región en este período ha contribuido a mitigar levemente la gravedad del problema. Bajo la misma premisa, se necesitaría acelerar significativamente el ritmo de crecimiento, presumiblemente por arriba del 6% anual, para conseguir progresos sustantivos en materia distributiva

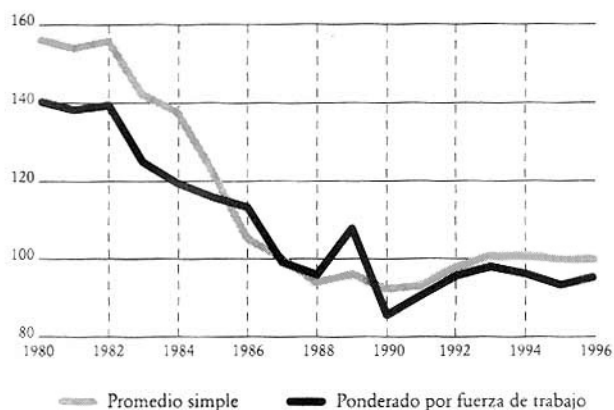
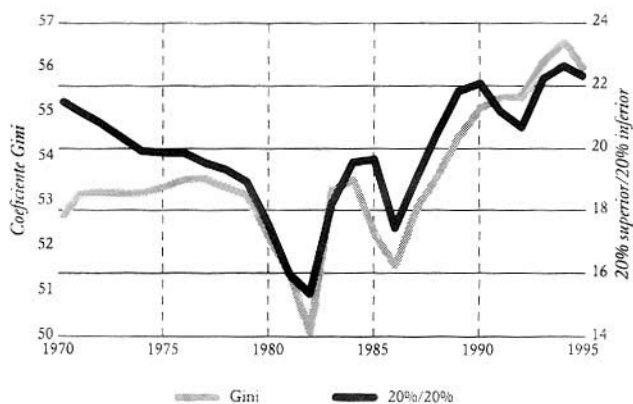
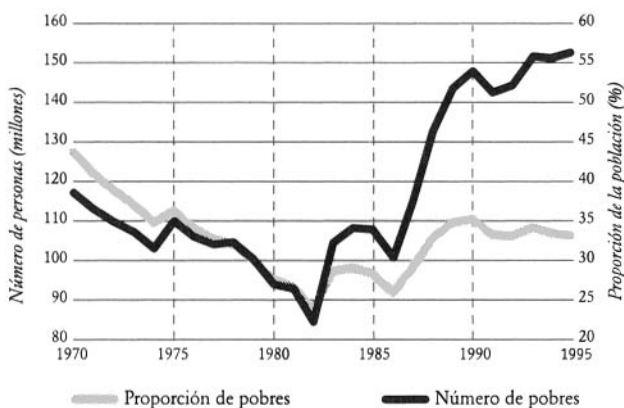
Gráfico 5. Salario real en América Latina*(Índices 1987=100)**Fuente: BID, con base en fuentes nacionales.***Gráfico 6. Desigualdad en América Latina, 1970-95**

Gráfico 7. Pobreza en América Latina, 1970-1995

y de disminución de la pobreza. Sin embargo, como lo demuestra la experiencia observada en los países que han alcanzado las tasas de crecimiento comparativamente más altas, el crecimiento per se no ha sido una condición suficiente para mejorar la equidad, y en los casos en que se han logrado progresos significativos en este frente la razón principal sería más bien la aplicación de diversas políticas, debidamente enfocadas y coordinadas, que responden a propósitos deliberados de tipo redistributivo.

La liberalización del comercio exterior

Otro aspecto clave del cambio en el escenario económico de América Latina y el Caribe observado en los años pasados lo constituye la liberalización del comercio exterior de la región, bajo la premisa de que ello permitiría un desempeño eficaz de los mercados, una asignación eficiente de los recursos productivos y una adecuación de las estructuras de producción e intercambio comercial de conformidad con las ventajas comparativas de cada país. Se estima que las reformas realizadas en esta área han avanzado más lejos que las relativas a otros campos, marcando sin duda el mayor contraste con la experiencia de estas economías en la posguerra, a la vez que haciendo una contribución significativa a la recuperación del crecimiento económico en los años noventa.

Cabe hacer notar, sin embargo, que los mayores avances en materia de liberalización comercial se han realizado en los ámbitos de la integración económica regional y continental. De hecho, las negociaciones comerciales entre países, dentro de cada esquema de integración regional y de los acuerdos bilaterales, tendientes a la desgravación arancelaria y a la eliminación de la protección no arancelaria, han marchado a un ritmo mayor que las relativas al marco multilateral de la OMC.

Esos esfuerzos de liberalización comercial han sido complementados en la mayoría de los países con reformas cambiarias. Entre los propósitos principales de éstas se ha buscado unificar el tipo de cambio, para aplicarlo por igual a todas las transacciones comerciales internacionales, y eliminar los recargos a la compra de divisas para importaciones y de otras formas de impuestos aplicados tanto sobre importaciones como exportaciones. El promedio de los aranceles vigentes en la región disminuyó de niveles de poco más del 40% en 1986-87 a 14% en 1995. A la vez, la dispersión de las tasas arancelarias —medida por el promedio de las desviaciones estándar de los aranceles de cada país— se redujo desde poco más del 20% en 1986-87 al 5% en 1995. Las restricciones no arancelarias a las importaciones afectan actualmente a solo un 6% de las mismas, en comparación con 38% a mediados de los años ochenta. Asimismo, el régimen de tipos de cambio múltiples, de aplicación relativamente generalizada en los ochenta, los depósitos previos para importación y diversas restricciones cuantitativas a las importaciones fueron desmantelados en su gran mayoría.

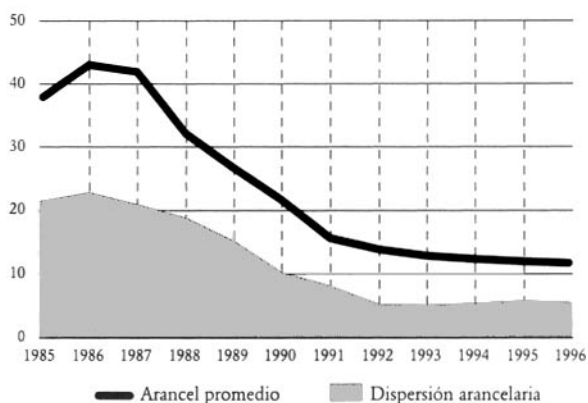
La integración económica y la inserción internacional

En el marco de la integración regional se alcanzaron avances notables durante los 10 años pasados. Se fundó el Mercosur y se revitalizaron el Grupo Andino, el Mercado Común Centroamericano y la Caricom. A ello se suma la subscripción de unos 20 acuerdos bilaterales de liberalización comercial. El TLC entre Estados Unidos, Canadá y México se firmó en 1992, y 34 países firmaron en 1994 la Declaración de la Cumbre de Miami, que lanzó las negociaciones entre estos países conducentes al establecimiento del Area de Libre Comercio de las Américas, con el encargo de lograr... “avances concretos... para el año 2000” (Segunda Cumbre de las Américas, 1998, p. 21) (Gráfico 8).

¿Qué consiguieron América Latina y el Caribe como resultado de estas reformas? El valor corriente de las exportaciones de bienes (FOB) creció de US\$99.412 millones en 1987 a US\$254.234 millones en 1996, a una tasa acumulativa de 11% anual. El valor corriente de las importaciones aumentó en una proporción ligeramente mayor, al pasar de US\$77.879 millones en 1987 a US\$254.900 millones en 1996, a una tasa media de 14,1% por año. Debido a ese diferencial de crecimiento, el saldo de la balanza comercial pasó de un superávit de US\$21.532 millones en 1987 a posiciones deficitarias relativamente altas en 1993 y 1994 (US\$9.680 y US\$15,182 millones, respectivamente), que se han corregido en gran medida en los dos años siguientes (BID, 1997, pp. 266 y 267). Por otra parte, en el marco de las estadísticas de cuentas nacionales, se tiene que el valor real (en US\$ de 1990) de las exportaciones de bienes y servicios aumentó a razón de 8% anual entre 1990 y 1996, frente a una tasa de 6% del PIB, constituyendo junto a la inversión interna bruta uno de los factores de impulso del crecimiento. No obstante, la apertura comercial externa significó también una expansión comparativamente mayor del valor real de las importaciones de bienes y servicios, a una tasa media de 27% anual entre 1990 y 1996.

Uno de los aspectos alentadores de la trayectoria de las exportaciones latinoamericanas en los 10 años pasados lo constituye la reversión de la tendencia a la baja de la participación de la

Gráfico 8. Apertura comercial en América Latina, 1985-96
(Porcentajes)



Fuente: División de Integración y Comercio del BID, basado en datos oficiales. El arancel promedio es un ponderado de los aranceles promedio de cada país. La dispersión arancelaria es el promedio ponderado de las desviaciones estándar de los aranceles de cada país.

región en el comercio mundial. En efecto, la proporción de las exportaciones latinoamericanas en el comercio mundial aumentó de un 3,9% en 1987 a un 4,1% en 1996; o sea, un cambio numéricamente marginal, pero extraordinariamente significativo, en cuanto ello constituye la corrección de una tendencia histórica considerada perjudicial para el desarrollo regional (ver cifras en FMI, julio de 1997, pp. 117 y 119). El comercio recíproco entre los países de América Latina y el Caribe, así como el relativo al marco continental, ha venido creciendo a un ritmo más rápido que el comercio de la región con el mundo en general, como resultado de la marcha acelerada de la liberalización comercial en el contexto de los acuerdos de integración económica. La proporción de las exportaciones totales de la región absorbidas por el comercio recíproco aumentó de un 17% en 1992 a un 20% en 1996. Asimismo, de las exportaciones totales hechas por las Américas al mundo, una proporción creciente, del 49 al 52%, fue absorbida por el comercio intracontinental.

La reforma estatal

La reforma estatal constituye una pieza central del cambio estructural conducente al desiderátum del nuevo paradigma económico y social de la región, esto es, la liberalización de los mercados y el protagonismo de la iniciativa privada. Una primera onda reformista respondió a una mezcla de razones pragmáticas con una dosis creciente de preferencias ideológicas, en la que tampoco faltó el revisionismo histórico, que asignó al Estado un rol subsidiario en lo económico y social, esencialmente de apoyo al sector privado, en el marco general de las reformas de liberalización de mercados y de apertura económica externa.

A ese respecto la experiencia chilena en los años setenta y ochenta constituyó un caso paradigmático. La reacción inicial frente a un Estado hipertrofiado, desfinanciado e ineficiente — resultante del fundamentalismo doctrinario vigente en el país al comenzar los setenta— fue seguida en los años ochenta por una agenda de cambios inspirada cada vez más por abiertas predilecciones ideológicas, de signo diametralmente opuesto a las anteriores. Como Oscar Muñoz lo señalara: “... las autoridades (oficiales) nunca ocultaron su fuerte preferencia por un Estado no intervencionista, subsidiario y reducido” (1992, p. 65).

Una de las expresiones más palpables de la reforma estatal emprendida por los países de América Latina y el Caribe, siguiendo el experimento chileno de los años setenta, lo constituye la privatización de empresas públicas. Sus objetivos básicos consistían en mejorar la eficiencia de estas empresas y reducir el gasto público ocasionado por los persistentes déficit operativos de las mismas. La primera ola masiva de privatizaciones fue realizada en Chile después de 1985, cuando la “... economía del país ya había superado la peor parte de la crisis e iniciado un proceso de recuperación” (Muñoz, 1992, p. 65), alcanzó proporciones extraordinarias. Generó US\$1.200 millones de ingresos fiscales en tan sólo cuatro años y representó un equivalente al doble de la proporción del PIB que en Gran Bretaña constituyeron las privatizaciones hechas en ocho años, conforme a un estudio de Marcel (1989) citado por Muñoz.

A medida que un número creciente de países ganó más experiencia en la ejecución de estas reformas, su objetivo se ha orientado más al mejoramiento del entorno económico necesario para avanzar los procesos de apertura externa de las economías, a la eliminación de las distorsiones de precios y cambiarias, y al desarrollo del marco adecuado para el desempeño de la empresa privada. En América Latina y el Caribe un número cada vez mayor de países han iniciado programas de privatización de empresas públicas, con intensidad y modalidades variables entre países, estimándose que se han hecho 755 ventas y transferencias de estas empresas al sector privado entre 1988 y 1995. Esas ventas han representado más del 50% de las operaciones de privatización hechas por todos los países en desarrollo durante este período (BID, 1997, p. 48).

Pero la privatización de empresas públicas, por efectiva que sea para reducir el tamaño del Estado, enfrenta un horizonte limitado que se agota con la venta de la última empresa elegible. Hay otros aspectos o campos de actividad del Estado en los que las reformas estructurales que ahora se inician proyectan tener efectos continuados, tanto sobre el tamaño de la maquinaria pública como en sus modalidades de funcionamiento.

Entre ellos merece especial mención, primero, el papel regulador del Estado, cuya revisión y adecuación incluyen el desmantelamiento de normas e instituciones que caducan con el cambio y la modernización económica y social, a la vez que el establecimiento y mejoramiento de otras normas de supervisión y regulación, que son necesarias para corregir los vacíos o fallas de los mercados (prácticas oligopólicas o monopólicas; acceso privilegiado a la información, etc..) y que buscan mejorar las condiciones necesarias para la competencia. Las regulaciones adoptadas han de enfocarse a objetivos bien definidos, ya sea el logro de resultados efectivos o el cumplimiento de estándares establecidos, que velen por el mejoramiento de la eficiencia, la equidad y el imperio de

la competencia. En definitiva, un marco de regulaciones bien definidas y administradas es una condición previa, necesaria y decisiva para el éxito de los programas de privatización y liberalización financiera, así como también un requisito para el desarrollo de las actividades en otras áreas, como la protección ambiental y los servicios sociales de educación, salud y desarrollo urbano y rural.

En segundo lugar, se tiene la transferencia de funciones y responsabilidades de los gobiernos nacionales o centrales a las autoridades locales (estadales, provinciales, municipales, etc.), junto a un proceso de medidas que tendrían por objeto dotar a los gobiernos descentralizados de la requerida autonomía de ingresos tributarios y financieros. Su propósito responde a la idea de que las autoridades locales pueden identificar mejor las necesidades económicas y sociales de sus comunidades, a la vez que movilizar la participación de organizaciones de la base social y de recursos propios en la consecución de metas específicas de interés general a su espacio común.

En tercer lugar figuran la racionalización y reorganización recurrente de las instituciones públicas, con el propósito de adecuarlas continuamente al cambio de las necesidades sociales y económicas y de los recursos presupuestarios. La escasez de recursos que la gestión pública enfrenta en general y la constante multiplicación de las necesidades a las que el Estado debe atender, obligan a buscar permanentemente fórmulas para disminuir los costos operativos, mejorar la calidad y aumentar la cantidad de los servicios públicos prestados. Para estos efectos, algunos gobiernos en la región han venido introduciendo prácticas gerenciales y de administración de empresas privadas en el ámbito de las instituciones públicas, así como mecanismos de precios y de competencia en algunas de sus actividades (por ejemplo, de emisión de bonos para costear servicios públicos específicos; instrumentos y prácticas de licitación y de subcontratación de algunos servicios a empresas privadas).

Cuarto, un requisito crítico consistiría en promover la igualdad de oportunidades a cada individuo, sin distinciones religiosas, políticas, raciales ni de género, que permitan mejorar las condiciones básicas de la equidad y de distribución del ingreso y la riqueza. En este ámbito se destacan las políticas destinadas a mejorar el acceso al mercado de trabajo y a los servicios públicos relacionados con el desarrollo de los recursos humanos (educación, salud, seguridad social), así como la formación de las infraestructuras requeridas. Una dimensión de estas tareas que merece atención especial en las realidades económicas y sociales que viven los países de América Latina y el Caribe en la actualidad está constituida por el desarrollo de los sectores informales de estas economías y de la mediana y pequeña empresa, cuyas condiciones de baja productividad, carencia de recursos y marginalidad mantienen a grandes sectores de la población y de la fuerza de trabajo atrapados en la pobreza.

Quinto, es importante mejorar el entorno jurídico-político ("imperio de la ley") de la actividad económica, sin el cual no se dispone ni de la estabilidad ni de la seguridad jurídica y política a largo plazo, ambas indispensables para consolidar un esfuerzo sostenido de ahorro e inversión. La variable "imperio de la ley", como pilar de todo Estado de Derecho y de los sistemas democráticos, puede considerarse más una finalidad en sí misma que una variable para favorecer el desarrollo económico y social. Su reforzamiento tiene gran relevancia, ya que: a) permite una reducción de los costos de transacción, lo que a su vez redundará en una mayor eficiencia de los

mercados y la ampliación de estos, con una consecuente mejora en el crecimiento económico; b) el respeto a los derechos de propiedad, junto con el fortalecimiento de las relaciones contractuales, favorece el ahorro y la inversión y, por ende, el crecimiento económico; c) análogamente ocurre con las transferencias de tecnología y “know how”, que estimulan una potencial mejora de la competitividad; d) finalmente, puede actuar mediante la reducción de la corrupción y la criminalidad, desalentándolas: ambas variables frenan el ahorro y la inversión, aumentan los costos de transacción y minan la eficiencia y eficacia de las inversiones públicas.

Sexto, es preciso restablecer y mejorar el papel anticíclico de la política fiscal para impulsar el crecimiento económico sostenido y la estabilidad de precios a mediano y largo plazo. Aunque es una tarea compleja, que rebasa ampliamente la capacidad de acción de la política fiscal, es necesario buscar fórmulas de coordinación y sintonización de la política fiscal con las políticas monetarias y cambiaria, que permitan enfrentar fenómenos de inestabilidad de origen interno o externo. El recrudecimiento de crisis financieras de estilo “siglo XXI” ha puesto de manifiesto múltiples vacíos en la instrumentación y capacidad de gestión de la política económica convencional, además de una crítica escasez de información estadística objetiva, completa y oportuna, que es necesario resolver a la mayor brevedad, tanto a nivel nacional como internacional.

Séptimo, aunque no menos importante, el Estado tiene un papel de importancia crítica en lo relativo a la protección del medio ambiente, que debe cumplir en el ámbito interno, así como en cooperar con los gobiernos de otros países y entidades intergubernamentales en la aplicación de medidas o acuerdos internacionales. A pesar de lo tautológico, no parece estar demás señalar la necesidad de diseñar las políticas de desarrollo dentro del marco de las condiciones de protección y conservación de los recursos naturales y del medio ambiente general, que aseguren la viabilidad del progreso económico y social a largo plazo.

Para concluir, podríamos añadir que tras años de reflexión acerca de las experiencias de reforma del Estado en diferentes épocas y países de la región, observamos con gran interés el surgimiento de un nuevo tipo de consenso latinoamericano, que reconoce la necesidad de refortalecer el rol del Estado en el marco de una definición más precisa de sus funciones prioritarias. Como Edgardo Boeninger lo señalara, con la propiedad de su larga y relevante experiencia en la gestión política y económica de Chile: “Estoy convencido de que hay margen de maniobra para aplicar una versión contemporánea del intervencionismo (estatal) que permita mejorar la gobernabilidad, y que la mejor forma de definirla sería como ‘orientación estratégica’... en la que se integraran sin excepción los principales agentes... en una perspectiva nacional de largo plazo.” (1998, p. 495).

Referencias

- Baker, James A. *Statement before the Joint Annual Meeting of the International Monetary Fund and the World Bank*. Seoul, Corea, 8 de octubre de 1985.
- Banco Mundial. *World Debt Tables. External Debt of Developing Countries*. 1984-85 edition. Washington, D.C., 1985.
- Banco Mundial. *World Debt Tables. External Debt of Developing Countries*. 1986-87 edition. Washington, D.C., 1987.
- Banco Mundial. *World Debt Tables. External Finance for Developing Countries*. Vol. 1. 1993-94. Washington, D.C., 1993.
- BID. *Progreso económico y social en América Latina*. Informe, 1985.
- BID. *Progreso económico y social en América Latina*. Informe, 1990.
- BID. *Progreso económico y social en América Latina*. Informe, 1997.
- Boeninger, Edgardo. Gobernabilidad y equidad: dos requisitos básicos para el desarrollo sostenido. BID. *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*. Louis Emmerij y José Núñez del Arco, compiladores. Washington, D.C., 1998.
- CEPAL. *El desarrollo económico y social y las relaciones económicas externas de América Latina*. Vol. I. 31 de enero de 1979.
- CEPAL. *Quince años de desempeño económico. América Latina y el Caribe, 1980-1995*. Santiago de Chile. LC/G. 1925 (SES.26/17), 1996.
- CEPAL. *La brecha de la equidad*. LC/G 1954 (Conf. 86/3), 12 de marzo de 1997.
- CEPAL. *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe 1997*. Notas sobre la Economía y el Desarrollo. N1 610, diciembre de 1997.
- De Gregorio, José. *Crecimiento, inflación y rol de los bancos centrales*. Estudios Públicos. Santiago, Chile, 1996.
- FMI. *Perspectivas de la economía mundial*. Washington, D.C., mayo de 1997.
- FMI. *Estadísticas financieras internacionales*. Anuario. Washington, D.C., 11 de julio de 1997.
- Ibarra, David. *Crisis, ajuste y política económica en América Latina*. Revista de la CEPAL N1 26. Santiago de Chile, agosto, 1985.
- Maddison, Angus. *La economía mundial 1820-1992. Análisis y estadísticas*. OCDE, París, 1997.
- Maddison, Angus. *The World Economy in the 20th Century. Development Centre Studies*. OECD. París, 1989.
- Marcel, Mario. *Privatización y finanzas públicas: el caso de Chile 1985-89*. Colección estudios CIEPLAN, N1 26, Santiago, Chile, junio de 1989.
- Muñoz, Oscar. *Reformas económicas en Chile*. BID, Serie de Monografías, N1 7, Washington, D.C., 1992.
- Prebisch, Raúl. *Transformación y desarrollo. La gran tarea de América Latina*. Santiago, Chile. 17 de abril (p. 6), 1970.
- Segunda Cumbre de las Américas. *Plan de acción*. Santiago, Chile, 18 y 19 de abril de 1998.

Página en blanco a propósito

Capítulo I

LA VISION DEL BID

Página en blanco a propósito

Resumen

El Banco Interamericano de Desarrollo responde a una antigua aspiración de los países latinoamericanos. En la década de los años cincuenta, estos países presentaron en el marco del sistema interamericano una serie de propuestas encaminadas a su creación. Se argüía que la región carecía de capacidad para absorber productivamente recursos externos adicionales y que, en todo caso, no era factible el funcionamiento de “un banco manejado por los deudores”. El Banco se creó, finalmente, el último día del año 1959.

El economista chileno Felipe Herrera fue el principal autor y negociador de esta iniciativa y el primer Presidente del Banco durante su primer decenio. Durante este período se fraguaron los rasgos fundamentales que en el futuro tendría la nueva institución. En 1971 fue elegido para presidirla el destacado financista mexicano Antonio Ortiz Mena. Pronto su gestión estaría fuertemente influida por los desafíos planteados a los países de la región por la crisis de la deuda y las políticas de ajuste. El BID tuvo un papel importante en las diversas etapas por las cuales atravesó la ingeniería financiera desarrollada por los Estados Unidos y los países de la región, con el concurso del resto de los países industrializados y bajo la coordinación del Fondo Monetario Internacional, para asegurar el pago y, eventualmente, la reducción de la deuda. Está claro que hoy la institución enfrenta una nueva etapa. Conforme se normalizaba el manejo de la deuda y se sentaban las bases para reanudar el crecimiento, surgían preguntas acerca del papel que podría estar llamado a desempeñar el BID en ese nuevo escenario. Esas nuevas interrogantes contribuyeron a postergar la aprobación del incremento de recursos que el BID gestiona periódicamente para reponer los fondos comprometidos en sus diversas operaciones, poniendo dificultades al funcionamiento de la Institución.

Los países de la región me eligieron para presidirla en esta nueva etapa. Asumí la Presidencia del Banco en la Reunión Anual de la Asamblea de Gobernadores que tuvo lugar el 21 de marzo de 1988, en Caracas. En ella el Banco enfrentaba dos poderosas limitantes. Por una parte, profundizar y estabilizar los esfuerzos encaminados a solucionar el problema del endeudamiento

externo que había dominado la década de los años ochenta, con su secuela de desequilibrios fiscales, en la balanza de pago y de crisis inflacionarias, y sus dolorosas repercusiones en la situación social de la región. Por otra parte, realizar profundos cambios estructurales para modernizar las economías latinoamericanas y abrirlas a los mercados internacionales, a fin de compatibilizarlas con las profundas transformaciones experimentadas por la economía mundial, en un período de acelerado cambio tecnológico, de avances de la globalización y de énfasis en la competitividad de las economías.

La experiencia del BID durante los difíciles años ochenta le indicaban claramente que la solución a la crisis del endeudamiento externo debía producirse en un marco de crecimiento y no en una recesión, y que la reanudación del crecimiento exigía cambios estructurales al interior de las economías, y su adaptación a la creciente interdependencia económica internacional.

En ese contexto, la solución del problema del financiamiento del desarrollo adquiría una clara prioridad. Durante los años ochenta América Latina había pasado de su tradicional situación de importadora de capitales a una fase caracterizada por la transferencia neta de recursos financieros al exterior. Entre 1982 y 1987, esas transferencias fueron del orden de US\$150.000 millones, lo que equivalía a poco más de la inversión interna bruta total de la región en 1987. Ello permite apreciar la magnitud del problema planteado por la capacidad de inversión de la región y, por lo tanto, por el financiamiento de su proceso de desarrollo, como condición para iniciar la recuperación del crecimiento económico.

Era necesario reconocer el papel que en este problema debía desempeñar el financiamiento público internacional. De hecho, durante la primera etapa de la crisis de la deuda, las instituciones de Bretton Woods contribuyeron a movilizar y a coordinar a los países deudores con las instituciones acreedoras, representadas por la banca privada internacional, en la búsqueda de soluciones.

El BID participó activamente en los esfuerzos señalados. Asumí su presidencia con la convicción de que en el futuro el Banco debía redoblar su aporte a esos esfuerzos. Creía que ello debía lograrse por tres vías paralelas. Primero, la expansión de su capacidad de préstamo a sus países miembros, para lo cual la aprobación del aumento de recursos pendiente aparecía como un requisito fundamental. Segundo, diversificar y volver más dinámica nuestra vinculación financiera con los países prestatarios, adoptando una óptica más amplia que el simple financiamiento de proyectos, para acometer, adicionalmente, nuevas formas de cooperación que le sumaran en forma flexible a las reformas de políticas emprendidas por sus países miembros. Tercero, adoptar medidas sistemáticas para agilizar nuestros desembolsos.

Esta convicción me llevó a inclinarme frente a una de las alternativas implícitas en un dilema que el Banco había enfrentado durante esos últimos años. La condición de exportadora neta de recursos financieros externos en que se encontraba la región durante ese período determinó que el Banco tomara conciencia del peligro de constituir una carga financiera neta para los países de la región, en la medida en que se incrementaba la amortización de sus préstamos debido a la expansión de sus operaciones. No debe olvidarse que el cometido esencial de la Institución es facilitar la transferencia neta de recursos desde los países industrializados a los países latinoamericanos. Por otra

parte, el Banco no podría cumplir este último papel sin contribuir a ampliar la capacidad de inversión de la región mediante el aumento, la diversificación y la adecuada focalización de sus operaciones de préstamo y de cooperación técnica.

Se planteaba, pues, la opción de continuar con un banco pequeño, alimentado con las recuperaciones de los préstamos anteriores, cuyas operaciones no incrementarían aún más la salida de recursos desde sus países miembros y que, como institución bancaria, no se expandiera excesivamente en este proceloso período de las finanzas internacionales. Pero también se planteaba la alternativa de privilegiar nuestro papel catalítico en la ampliación de la capacidad y las oportunidades de inversión de la región dando lugar a un banco más grande y dinámico que en el pasado. En esta reunión de la Asamblea de Gobernadores, en que asumí la Presidencia de la institución, propuse claramente esta segunda opción.

EL COMIENZO DE UNA NUEVA ETAPA

El reconocimiento al pasado¹

Al asumir la Presidencia del Banco, sucedo en esta tarea a dos brillantes hombres latinoamericanos, cuyo recuerdo e inspiración no podría dejar de evocar en estos momentos. A Felipe Herrera le cupo presidir por primera vez los destinos de esta casa en un período muy especial de la vida de nuestra región, llena de idealismos y de no pocas esperanzas. A partir de su vigorosa personalidad, el Banco adquirió su propia identidad, fue pionero, abriendo al financiamiento internacional campos como la agricultura y los servicios sociales, que luego fueron emulados por otras instituciones internacionales. Asentó su imagen en las Américas y aspiró y logró ser lo que él mismo llamó “algo más que un Banco”.

Le cupo luego a don Antonio Ortiz Mena, mi ilustre predecesor, consolidar la presencia internacional del Banco, ampliar el ancho espectro de sus socios, incorporando a los que son hoy los países miembros extrarregionales, y desde la perspectiva de su reconocida experiencia económica y administrativa, imprimirle al Banco y a sus políticas un estilo de seriedad financiera, que es hoy un sello de respeto en los mercados financieros internacionales, y cuyo patrimonio debemos defender.

Asumo la Presidencia de la Institución con un fuerte compromiso de respetar y consolidar esos legados con que recibo la Institución, relativos a su identidad propia, a su vocación de servicio al desarrollo económico y a su imagen de respetabilidad y seriedad en los mercados financieros.

No es éste el momento de evocar el pasado y la ejecución de las políticas de este Banco regional, el primero de las instituciones de su tipo. Será más que suficiente hacer referencia a su cartera de préstamos, que a la fecha alcanza a casi US\$40.000 millones y que apuntalan inversiones

¹ Exposición del Presidente Iglesias en la Sesión Inaugural de la Reunión Anual de las Asambleas de Gobernadores del BID y de la CII (Caracas, Venezuela, 21 de marzo de 1988).

económicas y sociales de más de US\$115.000 millones. Ellas son realidades concretas, que afirman la presencia del Banco en todos los rincones de América Latina y el Caribe.

Dentro de esa cartera, el Banco abrió un ancho campo a las inversiones de tipo social, alentadas por financiamientos concesionales y por los compromisos que con ese mismo destino asumieron los propios gobiernos en sus últimas reposiciones de recursos. Al mismo tiempo, el Banco dio un tratamiento preferente a sus países prestatarios de menor desarrollo relativo, procurando adaptar sus operaciones a las peculiares necesidades de tales países.

A esa acción, el Banco sumó una activa presencia de colaboración técnica, orientada a cooperar con las políticas de los gobiernos en los más diversos sectores, desde su apoyo a los mercados de capital hasta los trabajos de preinversión, desde su compromiso con la transferencia de tecnología hasta su acción en el campo de la integración regional.

Más recientemente, el Banco sirvió de canal para la inyección de recursos externos adicionales de distinto origen, para complementar sus préstamos con recursos propios, y no dejó de incorporar a sus políticas un creciente interés por la preservación ambiental.

Mirado en la perspectiva histórica de tres décadas de trabajo ampliando la capacidad de inversión de la región en las áreas económicas y sociales, el Banco ha sembrado semillas de progreso en todos sus países miembros.

A través de esa acción promovió un espíritu de solidaridad interamericana, reforzado luego con la presencia de países extrarregionales vinculados histórica y económicamente a la región, que dio nacimiento a algo más que un instrumento de canalización de recursos. En efecto, el Banco es hoy además, y deberá seguir siéndolo, un puente de cooperación y de comunicación entre sus países miembros, para contribuir al desarrollo de una región que con su dinámica potencial deberá constituirse en un motor vigoroso de la economía mundial. Es ese instrumento de cooperación el que tenemos hoy que repensar y acondicionar a las nuevas realidades y a los nuevos desafíos que nos presenta América Latina.

La situación económica de la región

Las instituciones, como las personas, atraviesan etapas con características propias a lo largo de su existencia. La primera obligación de sus países miembros y de quienes estamos al servicio de su administración es reconocer el cambio de los tiempos, los imperativos de las nuevas realidades y adaptar la institución a las cambiantes situaciones.

No voy a cansar a ustedes con cifras, ni tampoco recordaré aquí las diferencias que existen hoy entre las condiciones económicas de nuestros países. Baste recordar, una vez más, que América Latina y el Caribe transitan una de las décadas más turbulentas y difíciles de su historia económica contemporánea. Se han combinado en esta difícil encrucijada la precipitación de viejos desequilibrios económicos y sociales, una pesada herencia de deuda externa de los años setenta y una coyuntura internacional que no siempre ayudó a sortear la combinación perversa de los factores anteriores.

Junto con esa realidad regional, no resultará sorprendente para ninguno de ustedes el reconocer que estamos igualmente enfrentados con profundas mutaciones en la escena internacional, que han llevado a los países industrializados a acometer severos ajustes en sus economías, con vista a procurar tasas aceptables de crecimiento, abatir la inflación, corregir los desequilibrios internos y externos, y alentar nuevas modalidades en las relaciones económicas internacionales y de coordinación de sus políticas financieras y comerciales. Las políticas de ajuste en las economías desarrolladas y la coordinación de sus políticas macroeconómicas continuarán afectando inexorablemente el relacionamiento externo de la región, un factor que no puede ser ignorado en las estrategias de desarrollo de nuestros países.

Tampoco pueden desconocerse los profundos cambios que están teniendo lugar en los avances científicos y tecnológicos, y que afectan las tradicionales ventajas comparativas naturales o adquiridas con las que contaba la región. Reconocer esas profundas mutaciones e incorporarlas a las estrategias del desarrollo son un imperativo que ninguno de nuestros países puede dejar de lado.

El llamado al cambio

La década de los ochenta resulta ser una experiencia con dos grandes desafíos para la región. Por un lado, absorber y domesticar el problema del endeudamiento externo y los fenómenos que lo acompañan en la mayoría de los casos, como son los agudos desequilibrios en las balanzas de pago y las fuertes presiones inflacionarias. Todo ello tiene dolorosas repercusiones en la situación social de la región. Basta recordar que el estándar de los niveles de vida de la población latinoamericana ha retrocedido a los niveles de fines de la década pasada, y que los indicadores de progreso social en la mayor parte de nuestros países acusan agudos deterioros.

Por otro lado, la región debe enfrentar profundos cambios estructurales para modernizar sus economías, en consonancia con los nuevos desafíos que nos plantean la evolución de las relaciones internacionales, la creciente interdependencia y la transformación tecnológica, a un ritmo desconocido en la historia de la humanidad.

Los años noventa deberán ser la década de la modernización de la región, si no queremos quedar marginados de la historia y sumergidos en crisis sociales y políticas incontrolables. Estas pueden incluso poner en peligro los muy saludables avances democráticos de los últimos años.

Este proceso de toma de conciencia, sobre la necesidad de acometer cambios profundos, está en marcha.

Las políticas macroeconómicas han mejorado en su calidad en casi todos los países; los esfuerzos por controlar el déficit fiscal y la inflación constituyen batallas permanentes de todos los gobiernos; la movilización de recursos para ampliar y diversificar la base exportadora ha dado resultados notables en muchos países. Se están dando acciones inéditas en el redimensionamiento y la eficiencia del Estado, y se están creando condiciones de mayor competitividad, tanto interna como entre los mercados internos y los externos, que contribuyen a crear condiciones más atractivas a la inversión nacional y extranjera.

Los nuevos desafíos de la región

Todos estos pasos llevan tiempo, pero lo fundamental es el reconocimiento generalizado de que la solución de la crisis del endeudamiento debe producirse en crecimiento y no en recesión, y que ella exige de cambios estructurales necesarios e inevitables, en un proceso de creciente interdependencia económica internacional. Por ello es que se requiere también de una mayor movilización de la cooperación financiera internacional, como la que se viene proporcionando a través de la concertación de acciones entre las instituciones de Bretton Woods y el sistema bancario privado internacional, y más recientemente la utilización de los mercados secundarios para la solución del problema de la deuda.

Junto con hacer frente a la crisis del endeudamiento, que marca el rasgo dominante de la década de los ochenta, la región deberá acometer profundos ajustes orientados a modernizar sus estructuras productivas, a ampliar y diversificar su base exportadora, y a aumentar su eficiencia económica y social, tanto en el sector público como en el sector privado.

Y esa tarea, que cada país debe proponerse y acometer con gran vigor y decisión, reclama altos niveles de inversión y de ahorro interno, además de políticas macroeconómicas adecuadas. Y en ello radica uno de los principales obstáculos que hoy enfrentamos en América Latina. Por una parte, las elevadas transferencias de recursos al exterior para el servicio de la deuda, reducen el ahorro interno disponible para la inversión a niveles insuficientes. La crisis de los años ochenta repercutió severamente sobre América Latina, tanto en el ámbito del comercio como en el plano de las corrientes internacionales de capital. El incremento del volumen de las exportaciones, de un 32% entre 1980 y 1987, resultó totalmente anulado por la baja de precios de las materias primas, con lo que el valor nominal de las exportaciones regionales permaneció prácticamente estancado durante el período.

En el plano financiero, la crisis significó un cambio profundo en la composición y dirección de las corrientes de capitales. Con la fuerte baja del ingreso de créditos externos, América Latina pasó de una situación tradicional de importadora de capitales a una fase de transferencia neta de recursos de ahorro al exterior, que en el período 1982-87 sumó un total del orden de US\$150.000 millones, o sea el equivalente a poco más de la inversión interna bruta total de la región en 1987. Esta sola comparación ilustra la magnitud del drenaje del ahorro de América Latina y sus graves consecuencias sobre la capacidad de inversión y de recuperación del crecimiento económico a largo plazo de estos países.

Por otra parte, las restricciones de las corrientes financieras privadas y las inestabilidades que acompañan los procesos de ajuste no han creado aún –salvo excepciones– el ambiente favorable necesario para atraer la inversión privada externa y la repatriación de capitales. Estos hechos hacen patente la necesidad de que la cooperación internacional descansa en dos pilares fundamentales para enfrentar los desafíos que vive la región. Primero, estimular corrientes públicas de financiamiento que contribuyan a la formación de capital, y por esa vía al crecimiento del ahorro interno, y a la creación de condiciones para estimular la inversión privada.

Segundo, es necesario crear un clima comercial cada vez más libre para permitir a nuestros países la expansión de sus exportaciones, una condición a la vez esencial para hacer frente tanto al servicio de su deuda como al crecimiento interno. Los avances que en esa dirección deberá realizar la Ronda Uruguay del GATT resultan imprescindibles para el futuro del mundo y de la transformación económica de nuestra región. Son estas condiciones básicas del momento actual las que demarcan la necesidad de reformular el papel futuro de nuestra institución:

- un proceso de reformas estructurales orientado al crecimiento, la equidad y la modernización económica y social de nuestras economías;
- un mejoramiento sustancial de la capacidad de inversión, a partir de un aumento del ahorro interno y del ingreso de capitales externos, tanto públicos como privados;
- un intercambio cada vez más libre y competitivo, en el que podamos desatar las fuerzas expansivas del comercio externo, motor fundamental del crecimiento presente y futuro.

El papel del BID ante los nuevos desafíos en el campo económico y social

El BID no puede permanecer ajeno a ninguno de estos desafíos y, como en el pasado, deberá revisar sus políticas en consonancia con los requerimientos de los países de la región.

La contribución del Banco a la solución del problema del endeudamiento externo

Las instituciones de Bretton Woods se han movilizado junto con los países y con el sistema bancario privado internacional para promover soluciones al problema del endeudamiento externo. La aportación de capitales frescos adicionales ha permitido reforzar las balanzas de pago de los países miembros.

El BID debiera sumarse a esos esfuerzos, a partir de una canalización de flujos positivos de recursos hacia sus países y una política activa de desembolsos que lleve implícitos dos componentes esenciales. Por un lado, es necesario expandir la capacidad de préstamos, para lo cual una reposición de recursos aparece como fundamental. Por otro, es preciso imprimir una mayor dinámica en su vinculación financiera, que trascienda la óptica basada fundamentalmente en el financiamiento de proyectos, para acometer además, sin debilitar este campo de préstamos, nuevas formas de cooperación flexibles y vinculadas más directamente a las políticas sectoriales de los países, y por ende conducentes a más rápidos desembolsos.

Mi promesa es hablar con ustedes siempre con claridad; la opción de un banco pequeño, alimentado con recuperaciones de préstamos anteriores, no es una hipótesis viable en el mediano plazo. Debemos evitar que el Banco constituya una carga financiera neta para la región. Nadie debe olvidar que el cometido esencial de la Institución es facilitar la transferencia neta de recursos de los países industrializados a los países en desarrollo de la región.

Si el signo de la corriente financiera se vuelve negativo por un plazo prolongado, se llegará inevitablemente a situaciones que afectarán financieramente, tanto a los países latinoamericanos como a los países industrializados, e inclusive a otras instituciones financieras multilaterales.

Sin pretender competir ni sustituir un campo propio que ha sido reservado a las instituciones de Bretton Woods, estimo que el Banco debe acometer una revisión profunda de sus modalidades operativas, para sumarse y asociarse, según los casos, a esas instituciones en la tarea de apoyo a los países de la región a sortear la crisis y hacer frente a su pesado endeudamiento.

El Banco como instrumento de cambio al servicio de la modernización de la región

Si el Banco ha de contribuir al objetivo central de apoyar los esfuerzos de modernización de los países de la región, se necesitará de un ejercicio de reflexión sereno y profundo con todos sus gobiernos miembros, que defina el nuevo Banco para los nuevos tiempos.

Se necesita un Banco innovador que juegue un papel significativo en la modernización de América Latina y el Caribe. En este sentido, se requiere primeramente proyectar con claridad los requerimientos esenciales de la región y derivar de ellos las nuevas modalidades operativas del Banco.

Esto supone no sólo aumentar su capacidad financiera, sino además revisar y ampliar sus modalidades de acción con los países prestatarios. Se requiere responder, a través de la acción concertada de sus socios, a preguntas tales como:

¿Cómo promover la inversión relacionada con la expansión del comercio exterior?, que es una condición crítica del desarrollo económico de los próximos años, tanto el comercio intrarregional como el comercio con el resto del mundo?

¿Cómo lograr una asociación más estrecha con las políticas de inversión de los países, especialmente en aquellos sectores que requieren transformaciones profundas?

¿Cómo lograr la armonización de las políticas y programas de desarrollo urbano y agrícola, de manera de contribuir efectivamente al mejoramiento de las condiciones de vida, especialmente en el ámbito rural?

¿Cómo apoyar a los gobiernos en la racionalización, redimensionamiento y mayor eficiencia de la acción del Estado?

¿Cómo asociar al sector privado –incluyendo a la banca privada– con vistas a estimular una mayor inversión y un clima creativo de mayor competencia y de eficiencia de los mercados?

¿Cómo sumarse a los esfuerzos de los países en la incorporación y transferencia de las tecnologías necesarias a la tarea de modernización productiva?

¿Cómo mejorar la capacidad de cooperación técnica del Banco, para apoyar a los gobiernos de sus países miembros en las tareas de definir sus políticas y modernizar sus instituciones?

Todas estas interrogantes, que debieran ser abordadas con profundidad por los gobiernos de los países miembros y sus representantes, no debieran oscurecer o disminuir la activa labor que

le cupo al Banco a través de su historia en los préstamos de clara orientación social y directamente vinculados al bienestar de las grandes mayorías. Estamos pensando especialmente en los países de menor desarrollo económico relativo. Creo que también allí, además de incorporar recursos nuevos, se necesita revisar los esfuerzos para elevar la eficiencia social de los recursos que ya se vienen asignando a esos fines.

El Banco debe prestar su apoyo a los gobiernos de la región que procuran redefinir sus estrategias de crecimiento económico y de desarrollo social. A este respecto, no debe olvidarse que una de las consecuencias de la crisis de la deuda externa en los años ochenta ha sido la generalizada postergación de inversiones en las áreas sociales. Ese sacrificio, inevitable en el período de ajuste de corto plazo, no debería prolongarse en el tiempo, so pena de agravar las tensiones sociales, provocar la desesperación en los estratos más desposeídos de los países de América Latina y el Caribe y generar conflictos sociales y políticos de una dimensión y gravedad difíciles de prever.

Tampoco deseo dejar de lado otra tarea en la que el Banco ha realizado una labor modesta en volumen, pero muy significativa para la movilización de esfuerzos en la base de la sociedad. Me refiero a la acción destinada a apoyar la capacidad empresarial creativa de los pequeños productores o asociaciones de productores, de tanto impacto en la capacidad generadora de empleo y producción.

La modernización del Banco

Creo sinceramente que el aumento del capital del Banco, a la vez que constituye un requisito fundamental para permitirle cumplir un papel relevante y presente en la modernización, es el punto de llegada de un proceso asentado en dos acciones paralelas que debemos acometer desde ya: la definición del Banco que necesitamos y queremos, y la modernización hacia el interior de la Institución para adaptarla a los nuevos requerimientos.

Esta tarea no es fácil, pero es inescapable. No podremos simplemente pedirle a los países que se modernicen y se adapten a las cambiantes realidades del mundo moderno, sin antes hacerlo nosotros dentro de la casa.

La primera condición de ese ejercicio pasa por un necesario llamado al espíritu cooperativo de los gobiernos de sus países miembros. No concibo una institución funcionando en la confrontación. Sólo la imagino actuando en la cooperación y el compromiso. Esa ha sido, por lo demás, la tónica dominante de toda la historia del Banco. Definidos los objetivos de la institución, acordados los parámetros de sus modalidades de acción con los países, lograr el compromiso será infinitamente más fácil.

Tampoco concibo una institución que renuncie a su naturaleza multilateral. La personalidad regional debe preservarse, no como fuente de ineficiencias sino como fuente de creatividad y consenso en torno a objetivos comunes. Es la naturaleza del esfuerzo cooperativo regional lo que le da a la institución su verdadera eficacia, la cual es y debe seguir siendo un gran puente para la cooperación entre todos sus países miembros, que en última instancia comparten valores políticos, sociales y económicos comunes.

Pero con esa misma convicción sostengo que si el Banco quiere crecer en presencia y en influencia en los procesos de cambio en la región, éste debe crecer también en su eficiencia interna y en su relación con los países.

La mejor garantía que pueden y deben recibir los países que están cooperando financieramente con la región es la de una institución sólidamente administrada y con políticas claras en relación con sus prestatarios. A esos propósitos, el mejoramiento del diálogo con sus países, en torno a programas a mediano alcance, no sólo aumentará la capacidad de acción del Banco, sino que además se constituirá en la mejor garantía de eficiencia en la asignación de recursos para la comunidad internacional.

Ciertamente que apelaremos a esa comunidad financiera, representada por los accionistas del Banco. Ciertamente que, además de la nueva reposición de capital que esperamos negociar, apelaremos también a contribuciones voluntarias adicionales que permitan aumentar la capacidad operativa de la institución.

Con el mismo espíritu espero trabajar con su Directorio Ejecutivo, para poner en marcha en el más breve plazo posible la Corporación Interamericana de Inversiones (CII), instrumento movilizador de inversiones privadas que está llamado a jugar un papel clave e innovador en los próximos años. Señores Gobernadores: esta tarea de redefinir los objetivos de la institución para servir al futuro de América Latina, de reformular sus políticas de cooperación con sus países miembros, es un trabajo difícil pero impostergable. Este empeño es no sólo del Presidente y del Directorio Ejecutivo. Es también una tarea para la que apelaremos a la directa participación de los señores Gobernadores. Conffio auxiliarme en estas acciones con el apoyo y el consejo de un Comité de Revisión de Alto Nivel, cuyas recomendaciones espero poder someter a los Gobernadores en el correr del presente año, según modalidades que discutiré con el Directorio Ejecutivo. También confío instrumentar en los próximos meses una política de reestructuración interna de la institución, a fin de conseguir una mayor eficiencia y solidez en su administración.

Pero también es necesario señalar en esta materia una palabra de prudencia: el proceso de reorganización que me propongo iniciar, debe ser efectuado en forma objetiva y manteniendo en alto la moral del personal del Banco. De lo contrario se puede generar una situación que a la postre disminuya, en lugar de aumentar, la eficiencia de la Institución. Debe recordarse que, en última instancia, la eficiencia de una institución no se deriva tan sólo del diseño acertado de sus organigramas y manuales de organización, sino además de disponer de un personal competente y motivado. Para motivar a un personal de extracción multinacional en un organismo como el Banco, se debe ejercer un liderazgo muy particular, basado en la claridad de objetivos del proceso de cambio, las garantías en cuanto a la objetividad del mismo y el respeto a los derechos de los funcionarios.

En ese espíritu, el Presidente del Banco requiere algo más que las buenas intenciones y los buenos deseos de los países miembros. Requiere del consejo de todos y de un amplio espíritu de compromiso en torno a un objetivo común: la consolidación del Banco como institución de desarrollo del mayor relieve para todos los países miembros.

América Latina habrá de salir de la crisis de los ochenta, dura y difícil como ha sido, con una mayor conciencia sobre la necesidad de introducir cambios, que deben provenir de los propios países, a partir de un profundo reexamen crítico de su pensamiento económico y político y de las duras lecciones de su propia historia y de la del mundo. Mi ya larga experiencia en la región me hacer ser optimista, porque a lo largo de los años he podido apreciar la evolución de la conciencia crítica de nuestros países y la adopción de políticas pragmáticas orientadas en la dirección correcta.

Pero desde la partida sabemos también que no tendremos el Banco que necesitamos sin el apoyo activo de sus países miembros no prestatarios. A ellos también apelo, para examinar sin preconcepciones, cómo podemos fortalecer al Banco, reexaminando los nexos que mantienen con la Institución y lo que esperan de ella, para utilizarla como un instrumento privilegiado de su cooperación con América Latina.

Los nuevos mandatos²

Deseo expresar mi convencimiento de que esta reunión ha sido altamente exitosa. Un primer aspecto, y quizás uno obvio, ha sido reconfirmar el poder de convocatoria que tiene el Banco, demostrado con la asistencia de más de 2.000 personas a la reunión, enriquecida con el liderazgo y la participación al frente de las delegaciones de ministros y funcionarios gubernamentales de alto nivel. Ello nos ha ofrecido la oportunidad de sostener un diálogo efectivo y relevante.

También hemos comprobado una vez más que este tipo de encuentros sirve como foro para el diálogo con el sector bancario privado y con otros organismos internacionales. Celebro que ello sea así, porque estimo que esta es una de las funciones valiosas que tienen estos encuentros. Y también celebro que el Gobierno de México haya usado esta oportunidad para suscribir acuerdos y reafirmar un amplio esfuerzo de cooperación con el Banco Centroamericano para la Integración Económica y otras instituciones comprometidas en el apoyo al desarrollo económico de los países centroamericanos, extendiendo así las fronteras de este foro a la consideración de acciones concretas de cooperación intrarregional entre nuestros países miembros.

En tercer lugar, hemos recibido de los señores Gobernadores una visión económica y financiera actualizada de la América Latina. El tema de la década crítica que nos toca vivir ha dominado en las presentaciones de los señores Gobernadores, entre cuyas preocupaciones el problema de la deuda externa no podía faltar, desde que el mismo sigue siendo uno de los escollos centrales y fundamentales que tiene la región, sin cuya superación sería muy difícil acometer el desarrollo y la modernización que esperamos sean las realizaciones de los años noventa.

Junto con ello, aquí también se trajeron a consideración algunas realidades sociales muy preocupantes, así como los logros que se han ido alcanzando en estos últimos años tan penosa y

² Exposición del Presidente Iglesias en la Sesión de Clausura de la XXIX Reunión Anual de la Asamblea de Gobernadores del BID y III Reunión Anual de la CII (Caracas, Venezuela, 23 de marzo de 1988).

difícilmente. Esto muestra que América Latina también es capaz de exhibir resultados positivos en distintos frentes de la acción económica y financiera, a pesar de los problemas pertinaces que enfrenta.

Celebro que en todas las exposiciones se haya destacado la decidida acción emprendida a favor de cambios dentro de nuestros países. Han quedado atrás períodos en que los latinoamericanos podíamos apelar exclusivamente a la parte externa de nuestras propias problemáticas. Creo que es muy importante evaluar objetivamente nuestras realidades, reconocer nuestras propias responsabilidades y la necesidad de que éstas se traduzcan en acciones concretas y en cambios estructurales en todos los frentes.

No debemos ignorar que vivimos en un mundo interdependiente y que, por tanto, la necesidad de la cooperación internacional es hoy más urgente que nunca. América Latina está haciendo lo que debe hacer y es muy importante que la comunidad internacional, en reconocimiento de esta interdependencia en la que todos estamos incorporados, reconozca que tiene también sus responsabilidades. Es en este sentido en que el apoyo financiero externo es vital en estos momentos, para reforzar no sólo la capacidad de administración del problema de la deuda, sino lo que es hoy la urgente necesidad de resolver uno de los problemas singulares de América Latina –el cual, como lo señalé en mi discurso inaugural, es la caída dramática de la capacidad de inversión interna de la región. Es en la solución de esta problemática en que los latinoamericanos podemos asociarnos y esperar de la cooperación internacional una contribución activa y dinámica, en la cual el Banco –organismo financiero por antonomasia de la América Latina– está llamado a cumplir un papel relevante.

Asimismo, celebro algo que me es muy grato: el que se haya planteado en la reunión el tema del comercio y de la “Ronda Uruguay” de las negociaciones del GATT, a la que he estado personalmente tan vinculado en los últimos años. Con respecto a este tema quiero decir que si bien el problema financiero requiere una solución urgente, que permita desplegar nuestra capacidad de acción futura, resulta también claro que es urgente la liberalización del comercio y el establecimiento de un nuevo orden comercial, que sea auténticamente la base de la construcción de la economía internacional que todos queremos, en donde la igualdad de oportunidades sea la regla y no la excepción. Ese nuevo orden, sin intervenciones y distorsiones de las corrientes comerciales y basado en principios de competencia legítima, es un imperativo para América latina y el resto del mundo.

También se mencionó la cooperación regional y las ideas y los esfuerzos renovados que están surgiendo en América Latina para el avance de esta tarea común. Estuve en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio antes de venir a esta Asamblea y he conversado también con destacadas personalidades de Centroamérica y con representantes de los países del Caribe. En todas partes percibo una aproximación pragmática, realista frente a la problemática actual de la integración en donde la cooperación regional es y debe seguir siendo una tarea fundamental de los gobiernos miembros, con vistas a la creación de oportunidades de intercambio y al esfuerzo de acciones que nos permitan crecer juntos, de manera solidaria, en toda la región.

Un cuarto aspecto central que fue destacado es el relativo al Banco como institución presente y futura. El presente es de preocupación, el futuro es de coincidencia. Es de preocupación porque aquí se ha dicho reiteradas veces algo que resulta obvio: no podemos sentirnos contentos, ni los gobiernos ni la Administración, de ver un Banco que se achica, que se enrolla en lugar de desarrollarse. Esta situación actual es, a lo sumo, sólo una etapa transitoria, como punto de partida para avanzar respecto a lo que es el objetivo –acerca del cual ha habido coincidencia total– de que el Banco del futuro debe ser un Banco grande, un Banco activo y un Banco eficiente. Estos son los propósitos respecto de cuyo logro he percibido que existe una amplia coincidencia de parte de todos los Gobernadores.

En quinto lugar, las presentaciones hechas por los señores Gobernadores también han dejado en claro la necesidad de reformular las políticas y las formas de vinculación del Banco con sus países miembros. Esto implica, naturalmente, la ampliación de los recursos a la que me referiré más adelante. Pero también los señores Gobernadores han hecho mención reiterada a problemas relativos a falta de flexibilidad operativa, demoras en las tramitaciones de las operaciones y a otras dificultades y rigideces, todo lo cual constituye un conjunto de problemas que tenemos que abordar prontamente.

Junto con eso, está el tema del refuerzo de la capacidad del Banco para asociarse con sus gobiernos miembros en los procesos de evaluación y programación de sus actividades. Ello implica un diálogo constructivo dirigido a ampliar la capacidad operativa del Banco y sus modalidades de acción con sus países miembros, y que permita también agilizar los desembolsos de nuestros préstamos.

Confieso que si antes estaba preocupado por el tema que tanto absorbió la energía de todos ustedes en los últimos dos años –aumentar los recursos de la institución– ahora no estoy menos preocupado del problema de cómo concertar efectivamente con los gobiernos las políticas de préstamo que nos permitan prestar bien, prestar rápido y prestar más.

En sexto lugar, los señores Gobernadores han puesto énfasis especial en la reafirmación de algunos temas y preocupaciones de gran importancia. En tal sentido recibo con un enorme entusiasmo las sugerencias orientadas a que el Banco se asocie más estrechamente a la solución del problema del endeudamiento externo de América Latina. Comparto plenamente esa preocupación. Nuestra vinculación a este problema debe ir desde el plano intelectual hasta la contribución efectiva en materia de recursos. Debemos comprometernos a actuar –como se ha dicho aquí– como un actor mayor en la solución de este problema.

También se señaló reiteradamente nuestro papel en el campo de la integración económica, así como las nuevas iniciativas que en este ámbito están surgiendo en América Latina, y se reafirmó lo que ha sido la tradicional vinculación del Banco con los sectores sociales; una línea de acción que le ha dado a la institución su identidad propia, un rasgo peculiar al que el Banco no puede ni debe renunciar.

Se destacó asimismo la acción del Banco a nivel de la base social, reforzando la promoción de la iniciativa privada y dando apoyo a los pequeños productores y sus asociaciones. Esta es

una tarea modesta y paciente, que apunta a los sectores informales de la economía latinoamericana, los cuales debemos reconocer que son y seguirán siendo muy importantes. Me parece que esta área debe ser explorada más a fondo, dado que el Banco está en una situación única y privilegiada para contribuir al desarrollo de esas actividades y, por esa vía, a ampliar nuestra presencia en América Latina.

Se señaló también repetidamente la necesidad de atender con prioridad los temas ambientales y la incorporación de la mujer al desarrollo, aspectos que ya están incluidos en las políticas y operaciones del Banco, pero que tendremos muy en cuenta en nuestras acciones futuras.

En séptimo lugar, he recibido ideas y mensajes muy claros con respecto al refuerzo de la identidad propia del Banco. Creo que efectivamente es así. Nuestra institución es el Banco Interamericano, y debe mantener su identidad interamericana. Dicho en otros términos, somos un Banco que es, ante todo, un gran compromiso cooperativo de todos sus países miembros. Todos ellos tienen una obligación con la Institución y un papel activo que cumplir. A todos ellos apelo para enfrentar los difíciles años que vendrán.

Las exposiciones de los señores Gobernadores reforzaron la naturaleza multilateral de la Institución, lo que constituye uno de sus activos fundamentales. Yo agregaría algo que no se ha hecho notar, pero que me parece importante destacar, no tanto ante los gobiernos que lo conocen muy bien, sino ante la opinión pública internacional, cual es que el Banco ha sido, a través de toda su historia, un ejemplo de solidaridad entre los países prestatarios. Ese principio de solidaridad y de mutua comprensión de los problemas de cada uno de los países, de cada grupo de países, debe ser reforzado en el futuro, constituyendo un símbolo de madurez en las relaciones entre todos los países miembros prestatarios de la Institución.

El octavo punto es el tema de las reformas internas, que fue mencionado en distintas exposiciones de los señores Gobernadores. El “aggiornamento” institucional de nuestros países es un imperativo de todos los tiempos, pero lo es hoy más que nunca, cuando nos acercamos a un gran recodo de la historia, al final de todo un período en el devenir de la humanidad.

Celebro que se haya comprendido la nota de prudencia respecto a la forma como hay que abarcar estos cambios internos en el contexto del Banco. Creo que, tan importante como cambiar, es sostener la moral del personal. Mi preocupación es poder introducir, con prudencia, con determinación y con objetividad, los cambios necesarios que haya que acometer pero manteniendo siempre la moral y la mística del personal, cuya participación entusiasta es fundamental para el éxito de esos procesos de cambio.

En noveno lugar, se habló aquí de la Corporación Interamericana de Inversiones (CII) y se señaló la urgencia de activarla y la necesidad de disponer del liderazgo necesario para que esta entidad funcione. Se reconoció así el compromiso y el activo que representa la CII para América Latina, como un instrumento de movilización y asociación con el sector privado. Esperamos satisfacer esas expectativas a la mayor brevedad.

En décimo lugar quisiera señalar que el tema de la reposición de recursos del Banco estuvo presente en todas las exposiciones. No es del caso reseñar aquí los problemas que ha habido

en los dos últimos años con respecto a este asunto. Recojo un sentido de urgencia en ampliar los recursos de capital de la Institución, como así también la idea de que existen obstáculos para lograrlo. En cambio, no hay diferencias en cuanto a los objetivos, porque si algo surge claro de lo aquí tratado es que ningún gobierno tiene discrepancias en cuanto a lo que queremos. Ahora bien, para resolver los problemas debemos reabrir el diálogo. Hay que seguir conversando y lograrlo es mi tarea, a la que voy a dedicar los mayores esfuerzos en combinación y en contacto con el Directorio Ejecutivo y los Gobiernos de los países miembros.

Página en blanco a propósito

Resumen

Poco después de asumir la Presidencia del Banco participé en la Reunión Anual de la Asociación de Empleados de la Institución. Expresé mi satisfacción por regresar a una organización en cuyo quehacer participé hacia el final del período presidido por Felipe Herrera, colaborando con don Raúl Prebisch en la elaboración del informe Transformación y desarrollo: la gran tarea de América Latina, y mi orgullo, como latinoamericano, al apreciar el crecimiento experimentado por la institución. Hice presente que, a través de mis diversas responsabilidades en el campo de la cooperación para el desarrollo latinoamericano, había estado permanentemente cerca del Banco.

Señalé que la experiencia en curso daba motivos para el pesimismo, pero también para el optimismo. El pesimismo derivaba del debilitamiento experimentado por las economías de la región, en términos de su capacidad de inversión y crecimiento, después de una década de crisis, endeudamiento externo y retroceso económico y social. El optimismo se fundaba en la madurez alcanzada por América Latina como consecuencia de esas dificultades: señalaba al respecto que los países de la región disponen hoy de una definición más precisa y de una mayor conciencia acerca de la naturaleza de los problemas que enfrentan sus economías, han aprendido a manejar mejor sus políticas macroeconómicas y, superando muchos de los falsos dilemas que predominaron en el pasado, están forjando nuevos consensos para encarar esas políticas.

Surgía una nueva conciencia crítica, basada en las lecciones del decenio de los ochenta y más madura que en el pasado, que nos permitía apostar a la posibilidad de reanudar el crecimiento económico y el progreso social, a partir de una adecuada conducción de nuestras políticas económicas.

Veníamos de una experiencia caracterizada por severos desequilibrios, insuficiencias fiscales y procesos inflacionarios, en un contexto internacional extremadamente cambiante. Nuestro desafío era terminar esa década de problemas para entrar en una etapa de modernización y profundización de nuestra inserción internacional. La década de los noventa debía ser el decenio de la modernización de América Latina.

Señalé que el Banco tenía una gran responsabilidad en relación con este desafío. Y ello implicaba que en la próxima etapa el desarrollo dependería en gran medida del esfuerzo interno y de la habilidad de los países en el manejo de sus políticas. Esto implicaba una enorme tarea de reconstrucción interna en nuestros países, de modernización del Estado, revitalización del sector privado, mejoramiento del diseño y manejo de las políticas macroeconómicas, de aumento de su competitividad y profundización de su apertura externa. Expresé que, a mi juicio, nuestro papel consistiría en convertirnos en el Banco de la modernización de América Latina. Hice un llamado al personal de la institución a incorporarse a esa tarea.

Para abordarla, dije que es preciso reconocer que no partimos de cero sino que tenemos un gran capital de lecciones y resultados, incorporado a la experiencia del personal de la institución. Significa también comprender que el Banco es algo más que un mecanismo de transferencia de recursos: somos un gran esfuerzo cooperativo multilateral, lo que nos obliga a trabajar en estrecha asociación, no sólo con los gobiernos de los países de la región, sino también con su sector privado y la sociedad civil. Habrá que hacer nuevos esfuerzos para incrementar la eficiencia interna de la institución, buscando nuevas formas de asociación con otros países miembros y nuevas modalidades operativas, haciendo para ello las reformas internas que fueren necesarias, a partir de las lecciones dejadas por la experiencia.

Por último, sostuve que debíamos fortalecer las relaciones de confianza entre el Directorio, la Administración y el Personal del Banco, de cuyo entendimiento y fluida colaboración depende fundamentalmente la capacidad de crecimiento, de innovación y de cooperación de la institución frente a sus países miembros. En este sentido, correspondía, acoger la preocupación del Presidente de la Asociación de Empleados del BID en el sentido de incrementar el diálogo entre el personal y las instancias mencionadas.

ENCUENTRO CON EL PERSONAL³

Celebro que mi llegada al Banco coincida con esta Reunión Anual de la Asamblea de la Asociación de Empleados, y confieso que me siento muy honrado de participar en ella. No puedo menos que admirar a algunas personas aquí presentes y volver la vista 20 años atrás, cuando participé en algunas reuniones presididas por mi gran amigo, el ex Presidente Felipe Herrera. Recuerdo con emoción aquel tiempo y la evolución del Banco desde aquel entonces hasta ahora.

La tarea que se me ha encomendado no es nada fácil. Lo ha dicho el Presidente de la Asociación, y yo pecaría de irresponsable si no reconociera la magnitud y complejidad de la tarea: un enorme desafío que tenemos que enfrentar juntos. No es fácil, pero es posible. Es un momento

³ Exposición del Presidente Iglesias en la Reunión Anual de la Asociación de Empleados del BID (Washington D.C., 5 de abril de 1988).

especial para América Latina. Es un momento especial para el Banco, y en el día de hoy yo quisiera aprovechar para reiterar algunos de los planteamientos hechos en la reciente Reunión Anual de la Asamblea de Gobernadores en Caracas.

Deseo transmitirles mi percepción respecto a este momento que vive la América Latina y mis impresiones preliminares sobre el momento que vive la Institución. Vengo de América Latina. Tuve el gran privilegio de estar cerca de sus problemas por más de dos décadas, casi un cuarto de siglo, que he deambulado por nuestros países, por sus instituciones, conociendo profundamente la realidad de la región, conversando con sus gobernantes, conociendo sus problemas y, más recientemente, sirviendo a mi país en un momento muy especial y muy gratificante de la vida nacional, como ha sido su retorno a la tradición democrática. De esta región conozco sus problemas, sus desafíos, lo que significa esta terrible década para la mayoría de los países: una década de crisis, endeudamiento y de retroceso social.

Pero también conozco las cosas que están pasando en América Latina y que me hacen abrigar optimismo. Quizás yo tenga una deformación biológica respecto al optimismo. Siempre soy optimista. Pero en este caso conozco lo que está ocurriendo, y les puedo asegurar que, más allá de esa imagen de una América Latina llena de problemas –atribulada en todos los ámbitos, desde el político al económico– están surgiendo los desarrollos propios de un momento especial, como es el de final del siglo. En la América Latina de hoy existe una mayor conciencia de los problemas. Hay una mejor actitud para resolverlos. Existe una mayor madurez en la conducción de ciertas políticas macroeconómicas. Nos demoró años en llegar a ello, pero hemos llegado. Hay reacciones distintas respecto a la vinculación de América Latina con el resto del mundo. Hay una conciencia crítica que ha madurado en la América Latina.

Tenemos grandes problemas que enfrentar. La crisis de la deuda, la inflación, los grandes desequilibrios que conmueven hoy a casi todos los países de América Latina. Ello ocurre en un contexto internacional que cambia y se transforma en todos los órdenes. Nuestro desafío es terminar esta década de problemas, para entrar en una década de realizaciones y de modernización. Yo he dicho y repito: la América Latina no puede darse el lujo, si no es al costo de profundos traumas sociales y políticos, de enfrentar una nueva década sometida a la recesión, al retroceso social, al desequilibrio externo permanente y a la marginación progresiva del progreso internacional. La América Latina no puede darse el lujo de perder otra década. Es por eso que la década de los noventa tiene que ser la década de la modernización de América Latina, de la reanudación del crecimiento, del progreso social y de la solución de viejos problemas que nos han angustiado y nos siguen angustiendo en la mayoría de nuestros países.

Esto va a significar un esfuerzo interno extraordinario. Lo que sí hemos aprendido en los últimos años en América Latina es que ya no podemos seguir pensando que todos los males nos vienen de afuera, y esperar que las soluciones también nos vengan de afuera. Esto significa una enorme tarea de construcción interna en nuestros países, de modernización del Estado, de revitalización del sector privado, de reforma de las instituciones y de mejora de las políticas macroeconómicas, para que América Latina pase de la cultura tecnológica del siglo XX a la del siglo

XXI. Esa es la enorme tarea a que nos llama el actual momento histórico, de excepcional complejidad y de grandes ambivalencias. Un momento de grandes peligros, pero también de grandes oportunidades.

En ese contexto la inversión y la conducción de las políticas juegan un papel fundamental. Y ese es el marco donde tenemos que proyectar nuestra Institución. ¿Cómo servir a la región en esa década de modernización y de progreso, a que nos convocan un pasado difícil y de retroceso y un futuro de esperanza y de reconstrucción de América Latina? Es ahí donde yo veo el papel de esta institución. El Banco de la modernización de la América Latina. El Banco que ayudará a los países a modernizarse, a reestructurarse y a recomponerse en un período de crecimiento y de progreso.

Algo conozco de la Institución. Como he dicho, también formé parte de ese otro lado del podio hace 20 años, cuando pude conocer y trabajar con muchos de ustedes. Tengo un gran recuerdo de ese período. Eran tiempos de grandes ilusiones, en que comenzaba a perfilarse la identidad propia de esta institución. Un período en que Felipe Herrera solía recordar que el Banco era, de alguna manera, algo más que un banco. El Banco quería ser algo más que un banco. El Banco tiene toda una historia detrás, de la cual debe sentirse orgulloso porque es una historia de realizaciones, de semillas de progreso y de cambio en toda América Latina.

Seguramente no se han cumplido todos los objetivos. Seguramente nuestra experiencia es más o menos similar a la de otras instituciones multilaterales, en que hay de todo. Pero me atrevo a pensar que la mayor parte de nuestra actuación en América Latina ha sido muy positiva, creativa y generadora de progreso económico y social. De toda esa nuestra historia, debemos sentirnos legítimamente orgullosos. Ahora tenemos, por supuesto, nuevos desafíos. ¿Cómo responder a esa realidad que está cambiando? ¿Cómo contribuir a solucionar el problema de la deuda que, siendo el reto más importante de los años ochenta, debe quedar superado en la década de los noventa? ¿Cómo ayudar a los gobiernos en esa política de modernización? ¿Cómo mantener la identidad propia del Banco en el cumplimiento de estas nuevas tareas?

Confieso que en la reunión del Banco en Caracas me sentí muy reconfortado, cuando los Gobernadores de varios países industrializados señalaron que el Banco no tenía que ser una copia de ninguna institución. Es un Banco con personalidad propia, que debe defenderla con su actuación. Defender esa identidad significa tener objetivos claros. El Presidente de la Asociación recordaba una trilogía de objetivos, que coincide con lo que es mi respuesta cada vez que se me consulta cómo veo el Banco. Debemos tener un Banco grande. El destino de un Banco chico no es una opción aceptable. Ello significaría la irrelevancia, la pérdida de presencia y una serie de contradicciones internas con nuestros gobiernos. No hay lugar para un Banco chico. Sólo hay lugar para un Banco grande.

Tampoco hay lugar para el banco que tuvimos hasta ahora. Tiene que ser otro banco, porque los hechos y la vida cambian. Esto no significa juzgar el pasado, sino reconocer el presente y los desafíos del futuro. Por ello es que el Banco tiene que ser innovador, como lo fue en su época. O acaso olvidamos lo que fue este Banco en los años sesenta, cuando descubrió los ámbitos socia-

les, las pequeñas unidades empresariales y estableció un verdadero compromiso con la educación, la ciencia y la cultura, que hasta entonces no recibían otra ayuda que la del BID. El Banco fue innovador, y ese es uno de sus grandes activos. Nuestra innovación ahora no significa repetir el pasado, porque los hechos han cambiado. Significa pensar cómo innovamos frente a ese destino que tenemos delante. Este es el tema. Y significa un banco eficiente. No se concibe un banco ineficiente. No se concibe un banco que no administre responsablemente los recursos que le encargan sus países miembros, y que no asegure que el grueso de los recursos se destinen a los objetivos de la institución, o sea al progreso económico social de la América Latina.

Esos son los objetivos, y a ellos tenemos que dedicar nuestros esfuerzos. Yo sé que hemos vivido momentos de desasosiego. El presidente de la Asociación de Empleados nos recordaba hace un instante que hemos vivido un momento de desencuentro. Pero no hay que confundir anécdota con historia. Porque la historia del Banco ha sido la historia del encuentro de los gobiernos, no del desencuentro. Por consiguiente, eso que pasó, pasó. El Banco debe salir al encuentro del compromiso y de la unidad de todos sus miembros, y esa es nuestra gran tarea. La de apertura del diálogo.

Este desencuentro nos ha hecho daño. Estas instituciones viven bajo escrutinio permanente. A veces el foco de atención de la opinión pública se concentra en los pasivos de la Institución, en sus defectos, como todas las instituciones los tienen. Otras veces el escrutinio público se concentra en los activos, y los defectos quedan en la penumbra. Desgraciadamente en los últimos tiempos la atención ha estado mucho más en las debilidades naturales de instituciones como la nuestra, y los grandes logros de la Institución han quedado en cambio en la penumbra. El tema de la imagen es muy importante. Y esa imagen no la hace solamente el Directorio Ejecutivo del Banco, o su Presidente. También la hacen todos ustedes. La hacemos todos nosotros, cuando actuamos en una forma u otra, cuando vamos a los países, cuando hablamos con los gobiernos, cuando nos presentamos en conferencias públicas, cuando actuamos como simples ciudadanos en el medio en que nos movemos, y cuando estamos representando al Banco. El Banco no es solamente el Presidente, o la imagen que pueda proyectar el Presidente. Es un compromiso para todos los funcionarios del Banco, que incluye todas sus actuaciones desde el trato con los gobiernos –que son nuestros mandantes, a los que nos debemos– hasta el trato con la opinión pública.

La reunión de Caracas ha dejado un sabor de esperanza, que es un hecho muy importante que debemos recordar aquí, cual es que en materia de objetivos ninguno de los gobiernos miembros del Banco discrepa. Todos quieren un Banco grande, innovador y eficiente. Todos los gobiernos: los de América Latina, Estados Unidos, Canadá y de los países no regionales, han expresado una gran coincidencia en lo que queremos. Entonces, este es el punto de partida, ¿por qué no sentir un legítimo optimismo con respecto al futuro? ¿Y por qué no sentir que ese optimismo no puede ser la complacencia, sino que debe ser el compromiso de todos nosotros con el banco que queremos?

Esta reunión de la Asociación es para mí una excelente ocasión para extender a ustedes una invitación al cambio. El cambio es inevitable, es absolutamente necesario, porque eso corresponde a la naturaleza de una institución que quiere vivir con los nuevos tiempos. Yo quiero proponerles que cambiemos juntos. Por ejemplo, en las políticas de personal y en todo lo que forma

parte de esta llamada “Familia del BID”. ¿Qué significa cambiar? No se trata de cambiar por cambiar. Se trata de cambiar para algo mejor. El cambio en el abstracto no tiene sentido, él debe tener una orientación definida.

El punto inicial de ese cambio es el reconocimiento de que no partimos de cero. Tenemos una historia de la que debemos sentirnos orgullosos. El Banco tiene gente capaz. Hay gente que ha dedicado su vida a la Institución. Hay gente que siente su pertenencia a algo más que una fuente de trabajo, a una suerte de cultura institucional. Ese es un capital que hay que activar. Y que se activa sobre la base de una alta moral y la conciencia de nuestras responsabilidades.

En segundo lugar, significa trabajar con nuestros gobiernos. Y debemos trabajar sobre la base de un clima cooperativo, que en definitiva prevalece en el Banco. El Banco es un gran esfuerzo cooperativo. Así nació y así está en sus estatutos. El Banco nació de un esfuerzo entre países. En aquel momento Estados Unidos y la América Latina trabajaron juntos por el progreso económico y social. Posteriormente incorporó a Canadá y a los países no regionales. Por tanto, somos algo más que un organismo de transferencia de recursos. Somos un gran esfuerzo cooperativo, donde es esencial la naturaleza multilateral del Banco. Como es esencial también la forma en que los propios países latinoamericanos desarrollaron criterios para compartir las responsabilidades y los beneficios del Banco. A veces no se entiende que la Institución se ha venido generando dentro de los propios países latinoamericanos, como una forma de cooperación. Esa distribución de responsabilidades y de beneficios de la Institución tiene detrás una lógica, que puede ser cuestionada, pero que marca un principio de cooperación y de solidaridad regional muy importante. Entonces, el segundo gran propósito de esa modernización es lograr restablecer ese espíritu cooperativo entre los gobiernos de todos sus países miembros. Y entre los propios países miembros prestatarios, como una forma de sostener y recomponer los años que vendrán.

En tercer lugar, el otro aspecto importante del cambio es recomponer el clima de confianza recíproca entre todos los que estamos aquí, entre la Administración y el Directorio Ejecutivo, entre la Administración y el personal, y dentro de la propia Administración. No hay institución si no tenemos confianza entre nosotros. Nuestra Institución debe ser relevante a los gobiernos, serles útil. Y esa utilidad se refiere no solamente a la transferencia de recursos, sino que también consiste en compartir con ellos las políticas y los objetivos. Por ello debemos reformar la institución, de forma tal que las modalidades de vinculación con nuestros gobiernos sean nuevas, asociadas a sus políticas, trabajando con ellos, elaborando la forma de vinculación dinámica a que nos convocan los nuevos tiempos. Debemos tener un Banco flexible y pronto a colaborar con los esfuerzos y los objetivos que hoy tienen los gobiernos. Tenemos que reflexionar sobre nuestra vinculación con los países miembros, programando debidamente nuestras relaciones con los gobiernos, en consulta permanente con ellos, para sentir que somos relevantes y que sienten nuestra presencia, junto a lo que son sus grandes objetivos de política económica.

Debemos fortalecer las relaciones de confianza entre la Administración y el Directorio Ejecutivo. El Directorio es no sólo una representación de los gobiernos. Es una forma de cooperación de los gobiernos con la Administración y la Presidencia. Esas relaciones deben estar basadas

en el principio de la transparencia. Estamos trabajando para lo mismo. No puede haber doble objetivo. Cada uno con sus responsabilidades: el Presidente con las suyas, el Directorio con las propias. Pero estamos por último trabajando en lo mismo. En esa forma, el Directorio y la Presidencia trabajamos sobre la base de un refuerzo recíproco de colaboración activa, el cual yo considero es un elemento central.

Asimismo, debemos mantener excelentes relaciones entre la Administración y el personal. He puesto especial atención a un comentario que acaba de hacer el Presidente de la Asociación. Celebro que mis primeros contactos me hagan creer que tenemos un clima de relaciones constructivas con el personal, que deberá continuar. Esas relaciones deben basarse, por supuesto, en un principio de predictibilidad. Nadie debiera sentirse inseguro si los reglamentos se cumplen. Si es necesario, ellos se reforman y se reformulan, para que todos sepamos dónde estamos. Eso significa, por supuesto, atender a algunas urgencias. Yo voy a tomar sólo una de ellas. El tema de la mujer, por ejemplo, que considero es un problema que hay que atender en forma especial, haciendo llegar la participación de la mujer a todas las instancias y a todos los estamentos de la Institución. Este es uno de los grandes temas de esta casa.

También acojo un tema que acaba de mencionar el Presidente de la Asociación: el relativo al diálogo. El Presidente siempre va a estar cerca de su personal. Tendremos limitaciones de tiempo, pero buscaremos las mejores formas para que el personal se sienta cerca del Presidente y el Presidente se sienta cerca del personal. De manera que las oportunidades de reunión deberán organizarse de forma tal que tengamos un máximo de tiempo posible para el diálogo entre el Presidente y el personal.

He dicho también que tiene que haber un clima de confianza recíproca en el equipo gerencial. Entre el Presidente y el Vicepresidente. Aquí no hay dos Bancos, hay un sólo Banco. Por tanto, el mismo apoyo que les pido para el Presidente, se lo voy a pedir para el Vicepresidente y todos los Gerentes. Formamos parte de una sola unidad, no de dos Bancos. Hay un sólo Banco: el Banco Interamericano de Desarrollo. El Presidente va a participar en los comités, va a hacer todo lo posible por presidir comités y por estar presente en la forma más activa posible en la gestión de la institución.

El cuarto punto es la eficiencia interna. Yo creo que nadie puede ignorar que estas instituciones, tanto internacionales como nacionales, tienen una inevitable tendencia a la burocratización. Ese es un tema sobre el cual hay que trabajar. Vamos a hacer todo lo posible para evitar todo lo que sea evitable, y buscaremos formas que nos permitan disminuir la burocratización de la institución, para mejorar así no sólo su imagen pública, sino también el respeto de los gobiernos de los países miembros.

En relación con la eficiencia voy a usar un concepto muchas veces repetido: la austeridad. Sí. Tenemos que hacer demostraciones de austeridad. Entre otras razones, porque conocemos lo que es hoy la América Latina. Yo conozco las angustias de la región a la que debemos servir. No se trata de sufrir complejos de culpa por nuestros niveles de vida. Se trata de dar ejemplos. Y vamos a usar esa palabra en el buen sentido de la misma, para que nuestra presencia en América Latina sea

respetada y para que se mantengan los límites de austeridad a que tenemos también que apelar.

Por último, vamos a hacer reformas. Vamos a aprovechar las experiencias, buenas y malas, que otros han tenido antes que nosotros. Trataremos de hacer esas reformas en un clima constructivo en lo institucional, manteniendo y respetando los derechos de los funcionarios, pero haciendo las reformas. Y lo único que les puedo decir es que el Presidente va a estar directamente comprometido con el proceso y la formulación de esas reformas. Porque es la única condición que yo puedo realmente hacerles sentir, que las reformas deben ser hechas con prudencia, pero también con la decisión que requiere el momento que nos toca vivir.

Debo agregar tres observaciones finales. Primero, yo deseo que todos sigamos sintiendo que trabajar para el Banco es un privilegio. No me refiero simplemente a sus condiciones materiales. Me refiero básicamente al objetivo de la institución. Ustedes trabajan para el desarrollo económico y social de nuestra región, para sus conciudadanos y hermanos de toda la América Latina, tratando de ayudar a la región en un momento tan dramático como el que nos toca vivir. Es siempre un privilegio poder hacer algo por la América Latina.

La segunda observación es que no hay razón para que este Banco no tenga, en todas partes del mundo, la misma respetabilidad que cualquier otra institución multilateral. Tenemos todos los elementos para merecerlo. Y como decía mi querido amigo, don Antonio Ortiz Mena, a quien hoy hemos nombrado Consultor Emérito de la institución, para tenerlo cerca del Banco y agradecerle una vez más todo lo que él ha hecho por tantos años al servicio de la institución, no hay razón para desconocer que el Banco dispone en su personal de su mejor capital. Lo que tenemos que hacer es activarlo. Y activarlo con la dedicación de todos ustedes, dándole a la institución todo lo que ella merece y espera de ustedes.

La tercera observación es que ustedes están conscientes que este es un momento difícil. Esto no es simplemente un punto de inflexión más en la historia de la institución. Es un punto muy delicado de la vida que nos toca transitar. Si no tenemos éxito trabajando juntos, no está en peligro la imagen de un Presidente o la gestión de un Directorio, sino que está en peligro la institución misma. Entonces, tenemos que estar conscientes de que esta tarea es de todos juntos. Esta no es solamente una tarea del Presidente o del Directorio, ella es una tarea de todos nosotros. Apelo a todos ustedes para enfrentar el difícil momento que nos toca vivir, con fe y optimismo, porque todos juntos sí lo podemos lograr. La frase final es ayudémonos a salir adelante.

Resumen

Poco después de asumir la Presidencia del Banco fui invitado a la sesión protocolar ofrecida en mi honor por la Organización de los Estados Americanos. Pocos días después, me correspondió participar en el Acto Conmemorativo del Cuadragésimo Aniversario de la Comisión Económica para América latina y el Caribe. Mi presencia en los dos organismos regionales, los más antiguos del mundo, me ofrecía un excelente escenario para reflexionar sobre la situación y perspectivas de América Latina y el papel que estaba llamado a desempeñar el BID en el desarrollo de la región.

Manifesté que, en mi visión, vivíamos un período de grandes dificultades pero también de esperanza. Enfrentábamos el desafío de reanudar el crecimiento y de enfatizar la equidad: el decenio de los ochenta fue un período de fuerte recesión económica y de un agudo retroceso en los indicadores sociales. Era necesario diseñar una vigorosa estrategia para lograr la recuperación, no sólo en función del imperativo del crecimiento económico, sino también para hacer frente a la fatiga social y al descreimiento político, dos amenazas explosivas en la situación corriente de los países de la región.

Estos desafíos nos obligaban a hacer esfuerzos sin precedentes para la modernización de la región. El severo clima recesivo vivido en los años ochenta constituyó un factor adverso para encarar este programa. Sin embargo, al mismo tiempo y a pesar de dicho clima, había muchos signos silenciosos de cambio en materia de manejo de los instrumentos económicos, de conciencia relativa a los problemas sociales y de esfuerzos para recuperar o profundizar la democracia. Después de veinticinco años de trabajar con los gobernantes, los líderes, los intelectuales, los empresarios y las fuerzas vivas de los países latinoamericanos, yo podría reconocer esas señales. En ellas debía apoyarse este programa modernizador.

Este esfuerzo de cambios debía tomar en cuenta, sin embargo, algunas viejas realidades, que la OEA y la CEPAL habían identificado desde antes de la creación del Banco, y con las cuales éste siempre ha tenido que trabajar. En primer lugar, América Latina constituye un escenario muy diverso, cuyos países requieren estrategias y soluciones diferentes y apropiadas. En segundo término,

como países de desarrollo intermedio que iniciaron este proceso antes que otras naciones del llamado tercer mundo, hemos aprendido a conocer la enorme complejidad que presenta el proceso del desarrollo y la gran cantidad de variables que debe manejar en forma coordinada la política de desarrollo. La tercera realidad es que América Latina está inserta en un contexto internacional, al cual no puede volver la espalda, y que tiene cada vez mayor presencia en los países en desarrollo a través del cambio tecnológico y de la aceleración que ha adquirido el proceso de globalización.

VISION DESDE OTROS ORGANISMOS⁴

Antes de hacer algunos comentarios sobre el momento y el papel del Banco, permítanme que aproveche esta oportunidad para expresar mi adhesión a la fecha que ustedes han celebrado hace apenas cuatro días, al conmemorar el cuadragésimo aniversario de la Carta de Bogotá, y a la celebración de los 99 años de existencia de esta Organización. El señor Presidente recordaba la reunión de Lima, del año 1938, que marcó otro jalón en la creación del Sistema Interamericano. Yo creo, como también lo hizo presente el Embajador de Colombia, que cuando uno mira a América Latina desde fuera, tiene la tendencia a poner el acento en los aspectos críticos de nuestras instituciones. Y es verdad que en esta permanente búsqueda de la consolidación económica y política de nuestra región hemos pasado momentos difíciles. Pero pocas veces se destaca la experiencia de 100 años de cooperación internacional entre nuestros países. Creo que ese hecho, que muchas veces se ignora, constituye un activo muy valioso, del que todos nosotros y todos los países miembros de esta Organización debemos sentirnos genuinamente orgullosos.

Aprovecho esta oportunidad para expresar en nombre del Banco nuestra adhesión a esa fecha y nuestra total identificación con el profundo sentido de madurez que significa la existencia de un siglo de cooperación, en una región que a pesar de sus momentos difíciles, a pesar de sus avatares políticos y de sus crisis, sigue siendo hoy el continente que puede exhibir con mayor orgullo la paz como uno de sus logros más importantes. Creo que eso es, en gran medida, la base de este diálogo fructífero que hemos podido lograr a través de tantos años de trabajar juntos.

Los ilustres Embajadores mencionaban el momento en que me corresponde asumir la conducción del Banco. Un momento difícil, lleno de incertidumbres. No solamente América Latina, el mundo entero vive hoy esas dificultades de una profundidad desconocida en la historia contemporánea, así como también está a la búsqueda permanente de nuevos horizontes y de nuevas garantías para el crecimiento económico y social. Creo que, junto con esas preocupaciones, todo el mundo ha demostrado en los últimos años una gran capacidad de reacción, lo cual le ha

⁴ Exposiciones del Presidente Iglesias en la sesión protocolar ofrecida en su honor por la Organización de los Estados Americanos (Washington, D.C., 18 de abril de 1988) y en el acto conmemorativo del Cuadragésimo Aniversario de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Río de Janeiro, Brasil, 22 de abril de 1988).

permitido superar algunos de los problemas graves. Y eso también es, en buena medida, el producto de todo este andamiaje institucional, que se ha construido a través de los años y que constituye hoy una base de apoyo para que el mundo evite llegar a los abismos que las estadísticas nos muestran, inclusive a veces los problemas monetarios o cambiarios. Creo que ese andamiaje institucional del que formamos parte es y ha sido una de las mejores garantías para que la comunidad internacional salvara los abismos que a veces parecen acecharnos.

Yo creo que América Latina vive ese momento crítico, de dificultades, pero también uno de esperanzas. Enfrentamos la crisis social más grande desde los años treinta. Tenemos la triste experiencia de haber perdido una década de progreso económico y social en la mayoría de nuestros países. Es cierto que la deuda externa sigue siendo un grave problema en América Latina. Pero también es cierto que ese problema comienza a ser administrado y que las opciones que van surgiendo marcan pasos en una dirección auspiciosa. América Latina va a encontrar su camino a partir de una genuina cooperación internacional y de los cambios que todos los países realizan. Pero lo cierto es que la deuda externa sigue constituyendo una carga, que pone a la América Latina, por primera vez, como una región exportadora de capitales, en lugar de una importadora. Y mientras ese problema no sea superado por una combinación de esos dos esfuerzos, en los frentes interno e internacional, ese problema seguirá constituyendo un serio impedimento. Creo que ahí está, sin duda alguna, el primer frente de la crisis económica que hoy nos agobia.

Pero tenemos el otro frente, al que también se refirieron los oradores que me precedieron en la palabra. Y son los hechos que obligan a la modernización de nuestros países. Un continente que tiene absoluta necesidad de emprender la década de la recuperación y el crecimiento. La alternativa es hacer frente a la fatiga social, que llevaría necesariamente a la fatiga política, de imprevisibles consecuencias. América Latina no puede darse el lujo de enfrentar la nueva década sobre la base de continuar con el estancamiento actual de sus niveles de vida. Es un imperativo económico, social y político, el que América Latina haga de los años noventa una década de recuperación y de progreso. Y ello es bueno para nosotros, para toda América y para el mundo en general. Una América Latina transformada en un auténtico motor del crecimiento.

Es cierto que tenemos una crisis social que se ha agudizado en los últimos años, a consecuencia precisamente de la crisis económica. Tenemos todavía el triste privilegio de mostrar los dos extremos: grupos sociales con patrones de vida comparables a los más altos en el mundo y, al mismo tiempo, amplios estratos de la población en situaciones de pobreza crítica. He seguido con simpatía la preocupación de esta institución por los problemas de pobreza crítica, y la necesidad de afrontarlos con iniciativas que permitan alcanzar un alivio, en la medida de nuestras posibilidades, en aquellos sectores dramáticamente más afectados.

También es cierto que en todos los países estamos en transiciones políticas. Algunos encaminándose a la democracia y otros consolidando la democracia en momentos sociales y económicos tan difíciles. No es fácil administrar estos procesos políticos, que están determinados básicamente por el estado social de los países, cuando se viven los momentos más críticos de la crisis económica.

Ese es el contexto en que asumimos la Presidencia del Banco. Es respecto a ese contexto que expresamos voces de preocupación, porque se trata de una coyuntura difícil, pero que también permite abrigar esperanzas. Yo tengo una inclinación natural al optimismo. Después de haber tenido el privilegio de mirar a América Latina durante tantos años desde un sitio internacional –ese privilegio que se tiene al trabajar en un organismo internacional– y de haber sido testigo de la tarea de reconstrucción de la democracia en mi país, puedo decirles que tengo una gran esperanza en lo que, aquí mismo hace cuestión de pocos meses, yo llamaba “madurez de América Latina”, que es a veces poco percibida en el exterior.

Es esa la madurez con que hemos enfrentado los problemas económicos y evitado convulsiones de efectos internacionales muy adversos. Eso explica, por ejemplo, la responsabilidad con que hemos respondido frente al problema de la deuda. Madurez en comprender la necesidad de políticas macroeconómicas internas, porque estamos conscientes que el problema económico no se va a resolver sin una profunda transformación estructural interna. Han quedado atrás las etapas en que creíamos en tesis expiatorias, de que todos los males nos venían del exterior. Hoy somos los primeros en reconocer, y ahí están los documentos que lo dicen, que buena parte de los problemas tendrán que ser resueltos por nosotros mismos, en el marco de nuestras propias fronteras.

Todo esto forma parte de un proceso de maduración, que muestra una América Latina más segura y consciente de sus propios problemas, con una conciencia crítica como nunca la tuvo en el pasado. Y esto lo afirmo en función de mi experiencia personal, porque desde hace 25 años tengo el privilegio de deambular por América Latina y de conocer a sus líderes, sus intelectuales y a sus empresarios. Por ello afirmo que hay una América Latina que está cambiando, y que sería muy lamentable ignorar esos cambios, como resultado de los problemas que todos los días nos agobian y que secuestran nuestra capacidad de pensar e imaginar, a lo grande, la década de los noventa como una instancia de progreso.

El BID forma parte de los esfuerzos de la solución, como un instrumento importante de la década que estamos mirando al futuro. Hemos dicho, en más de una ocasión, que queríamos un Banco grande. Sí. No nos sirve un Banco pequeño, en donde los países de América Latina se conviertan en aportadores netos de capital al Banco. El Banco que realmente se necesita debe tener un impacto en la generación de inversiones en América Latina, contribuyendo en primer lugar a la solución de la deuda externa. Uno de los mandatos que los Gobernadores nos hicieron en Caracas fue que el Banco se ocupe de los problemas de la deuda externa. Y ese mandato provino tanto de la naciones industrializadas como de los países de la región. Vamos a responder a ese mandato. El BID debe contribuir a la solución de este problema, y en ningún caso puede ignorar el tema de la deuda externa, que es sin lugar a dudas el obstáculo más grande que tenemos por delante para el desarrollo económico y social en la región. Nuestra contribución será hecha junto a la de los organismos de Bretton Woods y a los esfuerzos de los propios países. Pero, como Banco, no podemos ignorar este problema, porque éste, en el fondo, afecta al corazón mismo de nuestra capacidad de desarrollo y crecimiento.

Dijimos que queríamos un Banco imaginativo. En su trayectoria, el Banco pasa por las etapas de la vida como todas las instituciones. Esto significa que, en cierto momento, tenemos que crear nuevas formas de aproximación y de diálogo con los países. El Banco tiene un carácter único, como lo afirma tan propiamente el señor Embajador de los Estados Unidos. Y es así, el Banco tiene una personalidad propia, que es copia de nada. Es un Banco especial, creado con sensibilidad social, que promueve la inversión económica, con capacidad de diálogo con el sector privado. Un Banco que trata de ayudar a la modernización de los estados contemporáneos, es decir, un Banco con imaginación para responder a las legítimas necesidades futuras de la América Latina.

Por eso llamamos a los gobiernos a pensar en qué Banco queríamos. Sin tener en cuenta eso, sin tener respuestas claras sobre el Banco que queremos, va a ser muy difícil entenderse sobre cómo revitalizarlo. El primer paso, antes que preocuparnos de los problemas que nos han dividido en los últimos tiempos, es tratar de definir el tipo de institución, y en eso no hay dos opiniones. Todos los países miembros del Banco quieren lo mismo. Todos nos hablan de un Banco dinámico, de un Banco grande, de un Banco eficiente. Porque no se puede concebir al Banco operando al margen de los recursos. Sobre la base de objetivos comunes, tenemos que pensar qué Banco queremos y luego definir los instrumentos de acción mancomunada.

Señor Presidente, este es el sentimiento que tengo respecto del Banco. Siento un profundo optimismo y también una gran preocupación. En estos momentos en la situación crítica que hoy vive la humanidad, no es fácil manejar tantos problemas. Sí quiero reiterar ante este Consejo que todos nosotros formamos parte del mismo gran objetivo. Somos los grandes puentes de comunicación entre el norte y el sur del Continente, entre países que tienen vínculos históricos con nosotros y que se asocian a un esfuerzo cooperativo de gran envergadura orientado a la solución de los problemas de la región.

El Banco y la Organización de los Estados Americanos han tenido tradicionales relaciones de cooperación. Sería muy largo enumerarlas. Van desde los instrumentos de planificación hasta la cooperación en el campo de las cuencas hidrográficas. Desde los problemas de la salud, en que trabajamos con la Organización Panamericana de la Salud, hasta los problemas del mejoramiento de los instrumentos fiscales. La gama de nuestras experiencias es enorme. Y los resultados son muy positivos. Nuestras dos instituciones tienen un campo de acción común y cooperativo, en esto que ha dado en llamarse “el esfuerzo de modernización de los años noventa”.

Quisiera, además, hacer una reflexión final. Las dos instituciones constituyen también un gran puente de comprensión y cooperación política. Yo aspiraría a que bajo este objetivo común el trabajo conjunto de nuestras organizaciones esclarezca la realidad latinoamericana, que facilite la cooperación y el diálogo político entre nuestros países. Nuestro propósito es servir, en última instancia, como un gran instrumento de paz, de comprensión en un destino que nos es común. Si así lo ha hecho la historia en el pasado, ¿por qué nosotros no hemos de hacerlo juntos, mirando hacia el futuro? Esa es la invitación a que les convoco y ese es el espíritu de cooperación que me anima en esta ocasión y al que espero dedicar, conjuntamente con los Directores Ejecutivos del Banco y todos sus funcionarios, lo mejor de mis esfuerzos.

Como lo señalara el Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, mi amigo el Embajador Baena Soares, creo que en América Latina, tan llena de conflictos, de ansiedades y de problemas no resueltos, muchas veces perdemos la perspectiva de algunos de los logros importantes alcanzados, como es, por ejemplo, la capacidad de diálogo y de cooperación que, ya por largas décadas, han hecho de esta región el lugar de encuentro institucional más rico de los países en vías de desarrollo.

El señor Baena Soares nos recordaba también el cuadragésimo aniversario de la Carta de Bogotá. En dos años más celebraremos, asimismo, el centenario de la creación de la Unión Internacional de las Repúblicas Americanas. Y ese mismo año, el BID completará tres décadas al servicio de América Latina. Contamos realmente con un cúmulo de experiencias institucionales que, en el transcurso de casi un siglo, han venido dando base al diálogo y a la cooperación y que yo considero es un valioso activo de esta región, que trasciende las dificultades diarias y los problemas que nos agobian.

En esta ocasión no sería legítimo de mi parte ignorar el papel de la CEPAL en el marco del análisis y de las políticas con que los distintos organismos del sistema interamericano han estado relacionados en los últimos cuatro decenios. No me propongo hacer aquí una historia de la CEPAL, porque creo que no es el momento de hacerlo. Tampoco sería yo la persona indicada, porque mi juicio estaría muy comprometido con la Institución de la que formé parte durante tantos años. Pero sí quiero destacar que a lo largo de ese período de la Institución –nacida bajo el influjo de lo que en aquellos tiempos fue el inicio de un nuevo mundo, el mundo de postguerra, y establecida como una nueva institución de solidaridad dentro de la familia de los organismos de las Naciones Unidas– se constituyó un grupo de gente con gran vocación de servicio, que quiso encontrar formas de mejorar los estándares de vida latinoamericanos, trabajando dentro del marco de la cooperación regional e internacional.

La CEPAL emergió en un momento muy particular de la teoría económica. No solamente en la América Latina, sino también en los Estados Unidos, Europa y Asia, surgía en aquel entonces la preocupación de pensar en los problemas de los países en desarrollo y de darle contenido a lo que comenzó a llamarse la teoría del desarrollo, ciertamente con una fuerte influencia de economistas de los países industrializados, pero también con la contribución de las primeras formas de pensamiento autóctono, que querían darle contenido y forma a la óptica del análisis e interpretación de los problemas económicos y sociales propios de América Latina.

A lo largo de los primeros cuarenta años de este organismo se acentuó su identidad institucional, en un proceso que no siempre fue fácil, por constituirse en punto focal de grandes controversias y debates, como resultado inevitable en el caso de una institución de pensamiento. Pero como alguna vez leí de un economista chileno, aun en la discrepancia, en ese debate inevitable, la CEPAL ayudó a pensar y a organizar el disenso. Creo que la contribución a la organización del debate, a darle contenido y enriquecerlo a partir del intercambio de ideas, siempre es un hecho positivo al que nosotros tenemos que dar nuestro apoyo.

La CEPAL adquirió una personalidad latinoamericana y, por cierto, también se identificó con la Naciones Unidas. Quién hubiera anticipado en los años cuarenta, que al cabo de tres a

cuatro décadas la CEPAL tendría los alcances que hoy tiene, incluyendo entre sus quehaceres ámbitos tan amplios como los que van del medio ambiente y la participación de la mujer en el desarrollo, hasta los problemas del hábitat y de la energía nueva y renovable. La CEPAL sirvió de base para esta estupenda ampliación del campo de acción del campo internacional, que hoy se ocupa de estos grandes problemas comunes de la humanidad y que se apoya en las instituciones regionales para su ejecución vigorosa. Estas nuevas actividades forman parte también de esta nueva forma de ser de la CEPAL, puesta al servicio de una preocupación creciente de la humanidad por los bienes comunes a los cuales hay que dedicar especial atención.

Yo destacaría otro hecho poco conocido o que muchas veces parece también desdibujado en la vida de la CEPAL, cual es que ésta no ha sido ni debería ser un centro de pensamiento dinámico, de cambio, como ha sido su historia. Su actividad está en juego dialéctico con las corrientes de pensamiento universal, a las que enriquece; asimismo, está en juego dialéctico con las realidades de cada día. En este ejercicio la CEPAL tiene el privilegio de poder pensar y trabajar junto a los gobiernos y analizar las realidades de la región en contacto con sus gobiernos. Es esa dialéctica de distintos puntos de vista que existen en la CEPAL lo que constituye un atributo importante de la misma, que le permite hacer frente a la compleja realidad. Hay varios ejemplos que muestran cómo el pensamiento vino reaccionando frente a los cambios de la realidad.

Los años cincuenta fueron de encerramiento de nuestras economías, un período de estrategias económicas basadas principalmente en la sustitución de importaciones. Sin embargo, la CEPAL inició en 1952 las actividades orientadas a impulsar los procesos de integración en América Latina. En 1959 alertó contra los peligros de un proceso de sustitución de importaciones encerrado en compartimentos-estancos, señalando que los mismos llevarían inexorablemente a la ineficiencia y a la baja de la productividad. En los años sesenta, frente a la nueva dinámica del comercio mundial, la CEPAL destacó el papel del comercio exterior como factor impulsor del desarrollo.

Como reflejo de esas inquietudes, la fundación de la UNCTAD recogió muchas de las ideas de la CEPAL, con un objetivo central, cual es el lograr la apertura de los mercados, la abolición del proteccionismo, el acceso de los países en desarrollo a los mercados internacionales; es un contacto de realidades con pensamientos que, de alguna manera, forma parte de esa dialéctica que la CEPAL debe mantener. En los años setenta y principios de los ochenta este organismo vivió el impacto de la crisis de la deuda, con lo que se inició su incursión en todos los ámbitos de la política económica. La CEPAL comienza así a ocuparse de las políticas vinculadas estrechamente al tema de la administración de la deuda. Se vincula a las políticas macroeconómicas y dialoga con los gobiernos, en una tentativa de acercarse a ellos y colaborar en la difícil tarea de administrar las políticas macroeconómicas. Yo creo que es muy importante recoger ese diálogo entre pensamiento y realidad, que nunca debe ser abandonado por una institución que tiene la enorme responsabilidad de servir y ayudar a los gobiernos en el pensamiento y en la acción, pero sin alejarse de las realidades que debe servir.

En resumen yo diría que la experiencia de los decenios pasados nos enseña tres grandes lecciones de este largo deambular por América Latina. Primero, algo que parece tan obvio como

natural, es descubrir una vez más que América Latina es una realidad muy diversa y que estamos enfrentando situaciones muy distintas, por lo que cada vez más la agregación estadística puede esconder gruesas deficiencias o lejanías de la realidad.

El segundo gran elemento que surge de estos cuarenta años, es la enorme complejidad que tiene el proceso de desarrollo. Estamos acostumbrados a considerar el capital como un elemento económico central, junto con los factores clásicos de la producción, y a los demás les encerramos en la categoría de factores residuales. Sin embargo, es cada vez más evidente el enorme peso de esos factores mal denominados residuales. Cuando uno mira a la América Latina de hoy, observa cómo todos esos factores están acompañando al proceso de desarrollo económico y cuán decisivos son sobre la capacidad de acción de nuestros gobiernos.

La tercera gran lección es que América Latina está inserta en el contexto internacional, en el que debe actuar, reconociendo que la interacción permanente con el mundo internacional es una realidad objetiva de la cual ningún país puede escapar. Ella es una condición objetiva que enfrentan todos los países, cualquiera sean sus sistemas políticos, y por tanto ha de entenderse que esa conexión internacional es –y la CEPAL lo anticipó en sus primeros escritos– un elemento central en la definición de las estrategias de desarrollo. Reconocer esa realidad es imperativo cuando abordamos los problemas del momento que ahora nos toca vivir.

Resumen

El primer año de labor en la Presidencia del Banco fue crítico, porque en él se puso a prueba la viabilidad del programa surgido en la Reunión de Montreal. Un año después, en Amsterdam, con ocasión de la siguiente Reunión de Gobernadores, me correspondió hacer un balance de la situación de América Latina, tal como la veíamos desde la institución, de sus avances y de las principales tareas que ésta se proponía acometer.

Las características negativas de la década de los años ochenta aun no se habían revertido. La región seguía exportando capitales para hacer frente al pago de la deuda; la capacidad de inversión seguía siendo muy débil; los procesos inflacionarios seguían siendo preocupantes; el retroceso social era extremadamente severo: hacia fines del decenio el ingreso per cápita de la región era inferior al del inicio del mismo, y todo ello ponía a prueba la tolerancia social y la viabilidad de la democracia en los países de la región.

Sin embargo, al mismo tiempo, a través de nuestra colaboración con los distintos sectores de los países de la región podíamos apreciar alentadores signos de cambio: una disminución de la tolerancia frente a los desequilibrios macroeconómicos que mostraron los países de la región en los decenios pasados; notables avances en el manejo de las políticas respectivas; una mayor confianza en la contribución que pueden hacer el mercado y el sector privado al proceso de desarrollo y una notoria profundización de su apertura externa.

Los hechos mostraban la necesidad de continuar con el ajuste, pero al mismo tiempo señalaban la posibilidad de encarar políticas encaminadas a reanudar el crecimiento a partir de esas experiencias. La cooperación internacional tenía un papel muy importante, no sólo en ampliar las opciones disponibles para brindar apoyo a los programas de ajuste, sino también en respaldar las nuevas políticas encaminadas a fortalecer los procesos de inversión, estimular el crecimiento y abonar la apertura externa.

En la reunión de Gobernadores en Montreal propusimos la creación de un banco más

fuerte, más eficiente y más dinámico. En 1988 el Banco realizó esfuerzos por adecuarse a ese desafío, para lo cual contó con las orientaciones del Comité de Alto Nivel. Entre las prioridades definidas durante ese período se cuentan las siguientes.

Primero, lograr la ampliación del capital del Banco, para lo cual era esencial la aprobación del aumento de recursos que aún se encontraba pendiente. Segundo, fortalecer el papel catalizador del Banco en el proceso de movilización de recursos financieros internacionales. Tercero, ampliar el papel del BID en la búsqueda de fórmulas que le permitieran mejorar el manejo de la deuda externa. Cuarto, asociar estrechamente al Banco con los procesos de cambio estructural llevados a cabo por las economías latinoamericanas. Quinto, contribuir al aumento de la inversión en la infraestructura física y social de América Latina. Sexto, asumir un compromiso especial con aquellos sectores críticos para el proceso de desarrollo, como la educación, la ciencia y la tecnología. Séptimo, colaborar en la expansión del sector externo de los países de la región. Octavo, reiterar el tradicional compromiso de la Institución con la integración económica latinoamericana. Noveno, profundizar su compromiso con la temática social, a partir del mandato entregado por sus gobernadores de destinar el cincuenta por ciento de sus recursos a estos sectores. Y, por último, apoyar los esfuerzos de sus países miembros para la protección del medio ambiente.

CUMPLIMIENTO DE UN MANDATO⁵

Situación económica de la región

Esta reunión debe y quiere ser una reunión histórica. Histórica por el momento que atraviesa la América Latina. Histórica por el momento que atraviesa la institución, y que debiera ser el punto de partida de un vigor renovado a partir de 30 años de trabajo y lucha por el desarrollo de América Latina.

Respecto de la situación económica de la región, qué podría decirle yo a los máximos representantes de los sectores público y privado de las economías latinoamericanas aquí presentes. Todos sabemos sobre la crisis que hoy atraviesan los países de la región. Han sido años difíciles los de la década de los ochenta. En muchos de nuestros países terminaremos esta década con un nivel de ingreso per cápita inferior al que teníamos al inicio de la misma. En algunos casos ese retroceso es de 20 años. No es una década, son dos las décadas perdidas. Las inversiones han decaído en forma dramática. El Banco es un espectador privilegiado de cómo esa ruptura de la inversión ha ido erosionando las bases mismas del crecimiento. Cuánto terreno hemos perdido en estos años de contracción del esfuerzo de inversión.

⁵ Exposición del Presidente Iglesias en la Sesión Inaugural de la Reunión Anual de las Asambleas de Gobernadores del BID y de la CII (Ámsterdam, 20 de marzo de 1989).

Otro problema similar existe con relación a las inversiones de tipo social, erosionando así el capital humano e hipotecando el futuro de América Latina. Porque ese es el recurso erosionado por la malnutrición y por la falta de educación, cuyos efectos se dejarán sentir en la región en los años futuros. El recrudecimiento de la inflación, viejo flagelo en América Latina, amenaza hoy la estabilidad económica y social de nuestra región y genera un proceso de interacción con las demás variables del crecimiento económico, o del estancamiento económico, que constituyen una peligrosa mezcla social y política. Frente a estos problemas todos los países de la región están haciendo ajustes vigorosos y profundamente dolorosos y costosos en el plano social y político. Estos ajustes han tenido como objetivo central servir la deuda externa, poner en marcha procesos nada fáciles de modernización de las estructuras económicas y, por encima de todo, llevar a cabo estas tareas sosteniendo a la vez las instituciones y formas de vida democráticas.

Para la mayoría de los países de América Latina, crecer, invertir y pagar la deuda son objetivos casi imposibles de lograr en ese contexto. En toda la región hay cambios y muchas veces la visión estadística de la crisis no nos deja ver el acontecer diario de una región que se está transformando. Se están transformando sus políticas macroeconómicas. Se está transformando la apertura de estos países al mundo internacional. Se están transformando las actitudes frente a los déficit seculares de los balances fiscales. Se está transformando y modernizando el Estado. En definitiva se están transformando los elementos básicos de un futuro que deberá ser necesariamente mejor.

Como legado de esa experiencia la región sabe mejor lo que debe hacer. Y lo que es más importante, quiere hacerlo y lo está haciendo. El gran problema que hoy tenemos por delante en América Latina es el tiempo, el tiempo para llegar, el tiempo para construir, el tiempo para rehacer. En ese contexto yo no podría ignorar el problema del endeudamiento externo que, aunque no es el único y en algunos casos quizás no sea tampoco el más importante, para la mayoría de los países de la región constituye un serio problema, que corresponde abordar con urgencia. Duras lecciones nos han dejado estos pasados siete años de ajustes. Ellos ponen en evidencia la actitud responsable de los países deudores, la respuesta imaginativa de la comunidad financiera internacional y la profunda convicción de todos los protagonistas de que sin crecimiento económico no hay salida al problema del endeudamiento externo. Debemos abordar estos temas con criterios de carácter general, pero respetando siempre la individualidad de cada país.

Las lecciones de estos siete años nos permiten concluir hoy que el proceso de ajuste debe continuar, que es importante fortalecerlo a través de expresiones concretas de la voluntad política de los gobiernos. Pero también es importante que el ambiente internacional genere las condiciones de cooperación que permitan realmente avanzar sin desmayar en el esfuerzo. El peligro actual de los procesos de ajuste radica no tanto en lo que se debe hacer, sino en cómo hacerlo para que no nos sobrevenga y nos venza la fatiga social, económica o política.

Pensamos que los esfuerzos encaminados a ampliar las opciones disponibles para apoyar los programas de ajuste son urgentes y necesarios. El esfuerzo por mantener las políticas de ajuste tiene que ser respaldado por una respuesta adecuada de los mecanismos de cooperación internacional. En este momento han surgido nuevas propuestas de solución. Celebramos el día de ayer un

importante seminario que nos permitió discutir nuevas ideas que empezaron a circular a partir de las propuestas anunciadas la semana pasada por el Secretario del Tesoro de los Estados Unidos. Estas iniciativas deben constituirse en vigorosas bases para desarrollar nuevas fórmulas destinadas a aliviar la transferencia de recursos al exterior, y que permitan lograr ese empuje fundamental que requieren los programas de crecimiento y la expansión de la producción. Es importante recordar al respecto que hace unos días los gobiernos del “Grupo de los Ocho” emitieron una declaración en Guyana, en la que se señala que la acumulación de la deuda con el sólo objetivo de posibilitar su servicio en el corto plazo agrava en vez de resolver el problema de fondo.

Nosotros queremos mirar este momento de América Latina como uno de esperanza. Esperanza en la continuidad de los procesos de ajuste. Esperanza en el logro de nuevas fórmulas que permitan aliviar el servicio de la deuda y en esa forma construir un futuro donde seamos activos participantes del proceso mundial de construcción conjunta de un mundo mejor. Es en ese contexto donde los organismos multilaterales tienen una renovada responsabilidad. Tanto los organismos de Bretton Woods como los bancos regionales, debemos asumir en este momento una función de liderazgo en el aprovisionamiento de recursos, para ayudar en esa forma a la creación de los círculos virtuosos en lugar de perpetuar la existencia de círculos viciosos.

Los círculos virtuosos son los que permiten llegar a un mejoramiento de las condiciones financieras, que hagan posible la repatriación de capitales, la afluencia de las inversiones extranjeras y la reentrada de los capitales privados como un componente significativo de las corrientes de capital externo para el financiamiento del desarrollo de la región.

Fortalecimiento del BID

El BID está consciente de esa responsabilidad renovada que tienen hoy los organismos financieros multilaterales. Nuestro Banco es una realidad dinámica representada por todos los aquí presentes. Tenemos treinta años de vida, durante los cuales nuestra institución ha estado plantando semillas de progreso en América Latina, actuando en todos los sectores económicos y sociales, en el apoyo a la expansión del comercio exterior y la integración económica regional. Esa fue la rica y valiosa tradición institucional que forjaron Felipe Herrera y Antonio Ortiz Mena. Fue la dedicación de nuestros funcionarios, su espíritu de servicio internacional, el apoyo de los gobiernos de los países miembros, del Directorio Ejecutivo y de los Gobernadores, lo que ha permitido construir esta realidad que hoy tenemos y que queremos y debemos potenciar.

En Caracas, hace un año, cuando estaba recién electo para este cargo con el que ustedes me han honrado, dije que aspiraba a presidir un Banco fortalecido, un Banco dinámico y un Banco eficiente. Y dije también que eso habría que lograrlo respetando la cultura propia de nuestra Institución. Esa cultura, como en los individuos, las familias y las sociedades, envuelve una serie de principios propios que hay que preservar y mejorar. La preservación de esa identidad cultural requiere un diálogo cooperativo entre los Gobernadores y la Administración, entre el Directorio y la Presidencia, y entre las unidades y los distintos componentes de la institución.

Nuestra preocupación mayor es mirar hacia el futuro de nuestra institución. Para poder definir qué Banco queremos tuvimos el aporte muy importante del Comité de Alto Nivel presidido por el señor John Petty, quien nos rindió su informe a fines de 1988. Este ejercicio constituyó para nosotros una experiencia única en la historia de la Institución y la oportunidad singular de poder ser mirados con objetividad desde fuera, y de recibir la crítica y el consejo constructivo de un grupo de personas prominentes. Yo quiero agradecer públicamente a este Comité por su invaluable labor y expresar que sus consideraciones constituyen para mí y el Directorio Ejecutivo una importante fuente de inspiración sobre lo que tenemos que hacer.

En primer lugar, no cabe duda que la condición principal para definir el futuro de la Institución, que es uno de los temas centrales de esta reunión de Amsterdam, consiste en el fortalecimiento del capital del Banco. Afortunadamente, las negociaciones mantenidas y el intercambio de opiniones producido en las últimas semanas y en esta misma ciudad de Amsterdam, en los últimos días, nos darán, estoy convencido, los frutos que todos queremos obtener. Ello significará la terminación de un largo período de desencuentros, que espero sea superado en esta reunión de Amsterdam.

En segundo lugar, queremos ver al Banco movilizando activamente recursos financieros internacionales, actuando como un verdadero agente catalizador. Por ello vemos con especial simpatía cómo varios países miembros están visualizando a esta Institución como el canal adecuado para dirigir recursos adicionales a la región en apoyo de proyectos productivos viabilizados por el Banco.

En tercer lugar, queremos que el Banco también sea un actor en el ámbito del manejo del problema de la deuda externa. Si las nuevas iniciativas abren campo a la acción de los organismos multilaterales, el BID estará dispuesto, en la medida que ustedes así lo decidan, a participar en esos ejercicios encaminados a resolver los problemas del endeudamiento externo que afectan fundamentalmente a los países de nuestra región.

En cuarto lugar, el BID quiere colaborar con los procesos de cambio en América Latina y el Caribe. Deseamos proporcionar a los países servicios de cooperación técnica, y asociarnos a la región en la solución de los problemas y las cuestiones fundamentales del desarrollo en su concepción más amplia. Esta es una tarea fundamental de la que el Banco no puede estar ausente.

En quinto lugar, queremos seguir fortaleciendo, como lo hemos hecho siempre, el proceso de inversión en la infraestructura física y humana de América Latina. Estamos comprometidos con ambos procesos de inversión y esperamos continuar volcando crecientes recursos a esta actividades en toda la región.

En sexto lugar, queremos cooperar para el avance en los sectores motores del desarrollo del mundo moderno, como son la educación, la ciencia y la tecnología.

En séptimo lugar, queremos colaborar en la expansión del sector externo de América Latina, indispensable en la actualidad para hacer posible el desarrollo de nuestros países. La vinculación del Banco con la promoción de las exportaciones es una tarea fundamental en la que estamos comprometidos.

En octavo lugar, queremos reiterar el tradicional compromiso de la institución con la integración económica latinoamericana. El nuestro ha sido llamado el Banco de la integración y deberá seguir siendo así. Debemos, por lo tanto, continuar nuestra colaboración con los diversos esquemas de integración regional y con los organismos financieros regionales y subregionales. Debo destacar aquí la vocación del Banco por servir a Centroamérica, que en la particular situación política y económica de esa región debe ser y seguir siendo un compromiso permanente de nuestra institución.

En noveno lugar, y a propósito de los conceptos vertidos por su Alteza Real, el Príncipe Claus, debo decir que el Banco se ha sentido siempre profundamente comprometido con la temática social de América Latina. Nuestra institución tiene el privilegio de haber recibido de sus Gobernadores el mandato de destinar el 50% de los recursos que presta a favor de los sectores sociales menos favorecidos de nuestros países. Ese mandato, juntamente con nuestro compromiso con las instituciones que actúan en las raíces de nuestras sociedades, especialmente el sector de los microempresarios, constituyen una de las orientaciones importantes para nuestro accionar inmediato.

Y, en último término, queremos señalar la vocación de la institución de colaborar en los esfuerzos de los países para la protección ambiental, tarea en la que estamos comprometidos con varios de los países miembros prestatarios que nos han solicitado cooperación. También estamos dispuestos a apoyar los esfuerzos de carácter regional, tales como los del Caribe, o como los de la región amazónica, brindando nuestro apoyo decidido a los esfuerzos emprendidos por los propios países. Como acaba de señalarlo Su Alteza Real el Príncipe Claus, es especialmente significativo el entendimiento y las acciones puestas en marcha por los países miembros del Tratado Amazónico en su reciente reunión de Quito.

Instrumentos para lograrlo

Para lograr los 10 objetivos que acabo de mencionar precisamos un Banco eficiente. Es por eso que la Administración está proponiendo al Directorio Ejecutivo reformas básicas inspiradas tanto en el Informe del Comité de Alto Nivel, como en las conclusiones de tres Grupos de Trabajo internos, que fueron constituidos para analizar nuestras políticas, procesos operativos y la administración del personal. Los objetivos que perseguimos son tres: desburocratizar la institución, descentralizarla al máximo, sin que pierda eficiencia, y lograr el fortalecimiento de sus recursos humanos. Con este propósito nos proponemos poner en marcha mecanismos operativos nuevos, que permitan alimentar nuevos canales de relacionamiento con los países prestatarios. También queremos fortalecer la interacción del Banco con los sectores privados de la región.

Estoy convencido de que con el apoyo y las orientaciones que los Gobernadores nos impartan en esta reunión de Amsterdam, el logro de estos objetivos deberá concretarse a muy breve plazo. Creo que el motivo del escudo heráldico de Zelandia puede aplicarse a América Latina, porque ella también está luchando y habrá de sobrevivir y resurgir. Está luchando, procurando resolver sus problemas con sus propios recursos humanos y apelando a sus valiosísimos recursos

culturales que, si bien no nos permiten ciertamente pagar la deuda pasada, sí hacen posible alimentar la esperanza de un futuro promisorio para esta región, que tiene además una generosa dotación de recursos naturales. En su lucha, América Latina capitalizará la experiencia del pasado, que nos hace ser más prudentes, más sabios, más pragmáticos, pero a la vez seguramente más dispuestos a seguir luchando en este esfuerzo para sobrevivir y superar nuestras dificultades. América Latina tendrá éxito y a nuestra Institución le corresponderá una participación y un papel importante en ese empeño.

Como lo señala el informe del Comité de Alto Nivel del Banco: “Los remedios que ahora se administren devolverán un nuevo Banco a la región y a los intereses multilaterales que lo sostienen”. El Banco estará preparado para conducir el esfuerzo regional en busca del progreso económico y la dignidad humana y también para colaborar en el trazado de las pautas de modernización y desarrollo de América Latina. Deberá conquistar su lugar legítimo como foro en el cual los sueños y las ideas, combinados en rica amalgama de pensamiento, interacción y experiencia, cobrarán formas concretas como programas de acción. Solamente entonces nuestra institución cumplirá cabalmente la misión que los pueblos del continente y de todo el mundo le han encomendado.

Página en blanco a propósito

Resumen

La Reunión de Gobernadores celebrada en Hamburgo en 1993 me dio la oportunidad de dar cuenta de las preocupaciones, dificultades y logros del Banco en los cinco años precedentes. Cuando asumí estas funciones, en la reunión de Montreal, expresé mi rechazo a la idea de mantener un banco vegetativo, que viviese de sus recuperaciones, y mi propuesta de un banco grande, eficiente y creativo. Un requisito esencial para responder a ese desafío era lograr el aumento de recursos del capital de la Institución, cuya aprobación estaba pendiente. El histórico acuerdo alcanzado en tal sentido en la Reunión de Gobernadores de Amsterdam reflejó la voluntad política de los gobiernos miembros de la Institución de optar por esa alternativa. Es así como en esos cinco años transitamos de una atmósfera de conflictos estériles a un consenso fecundo cuyos frutos se pueden reconocer.

El total de compromisos concluidos durante el quinquenio llega a US\$19.300 millones, con un crecimiento anual promedio de nuestro nivel de préstamos superior al 30%. Pero no sólo prestamos más sino que prestamos mejor. El mejoramiento de la calidad de nuestros préstamos no sólo es una exigencia del proceso de modernización y de la ampliación de la apertura externa de nuestros países prestatarios sino también una legítima expectativa de los países miembros no prestatarios.

En el terreno social, aunque la medición estadística rigurosa del impacto distributivo de los préstamos del Banco enfrenta problemas metodológicos, en 1992 se estimaba que el 34,8% de los beneficios generados por sus préstamos se orientaban directamente a los grupos de bajos ingresos, a lo cual habría que agregar los beneficios indirectos de otras operaciones.

Durante este período el Banco orientó sus antiguos préstamos sectoriales a operaciones encaminadas a apoyar los esfuerzos que realizan los países para reformar sus políticas económicas y financieras. Se inició así la transición de un organismo dedicado exclusivamente al financiamiento de proyectos específicos de inversión a uno que, en su diálogo con los países prestatarios, asume responsabilidades en los procesos de reforma y modernización de sus políticas. Estos préstamos adoptaron en un comienzo la forma de operaciones de cofinanciamiento con el Banco Mundial.

Convencido de que el sector privado está llamado a desempeñar un papel primordial en el crecimiento económico de la región, durante este período el Banco multiplicó sus operaciones vinculadas a la creación de un ambiente favorable a la inversión, como la adopción de políticas macroeconómicas coherentes y predecibles, la modernización de los sistemas financieros y de los mercados nacionales de capital, y la modernización del marco jurídico y regulatorio de la inversión privada, nacional y extranjera. El Banco ha redoblado su atención a la mediana, pequeña y microempresa, y al sector informal de la economía.

También adquirimos un mayor protagonismo en lo que se refiere a la efectiva incorporación de la dimensión ambiental en las estrategias de desarrollo. Junto con el PNUD, el Banco convocó en ese período a un grupo de estadistas, científicos y especialistas del más alto nivel en este campo, quienes elaboraron lo que denominamos "Nuestra Propia Agenda". Paralelamente, el BID reforzó sus unidades técnicas y los criterios de evaluación necesarios para operar en este ámbito.

Durante ese quinquenio el Banco redobló su esfuerzo en el campo de la cooperación técnica, concebida como la puerta de entrada a los complejos problemas del proceso de desarrollo, a través de la cual pudimos identificarlos y diseñar soluciones adecuadas. Durante el período hemos comprometido US\$380 millones a estas actividades.

A través de ellas, el Banco fortaleció su presencia en la región, convirtiéndose en una piedra angular en todos los foros, reuniones y programas de cooperación hemisféricos. En tal sentido, hemos subrayado la tradición del BID de estimular el pensamiento económico latinoamericano, lo cual ha contribuido a su presencia en la región. Ello fortaleció la prioridad asignada a consolidar y ampliar los vínculos de la Institución con los países desarrollados, de cuyos aportes y confianza se nutren sus actividades de cooperación.

BALANCE DE UN QUINQUENIO⁶

Cuando asumí mis funciones en la Reunión Anual de esta Asamblea de Gobernadores en Caracas, en 1988, manifesté a ustedes mi profunda convicción en la necesidad de un Banco Interamericano grande, creativo y eficiente.

América Latina transitaba en aquel entonces por una de las etapas más turbulentas y difíciles de su historia económica, en que se combinaban la precipitación de viejos desequilibrios económicos y sociales, el agobiante peso de la deuda externa y una coyuntura internacional que no siempre ayudó a sortear la perversa combinación de esos factores. A partir de la convicción de que la solución a la crisis del endeudamiento sólo podría lograrse en una situación de crecimiento y no de recesión, y que para ello se requerían cambios estructurales tan profundos como inevitables,

⁶ Exposición del Presidente Iglesias en la Sesión Inaugural de la Reunión Anual de las Asambleas de Gobernadores del BID y de la CII (Hamburgo, Alemania, 29 de marzo de 1993).

América Latina supo enfrentar el desafío, y con gran decisión acometió las reformas necesarias para modernizar sus estructuras productivas, ampliar su base exportadora y aumentar su eficiencia económica y social.

Nuestro Banco, que ya había sembrado tantas semillas de progreso en sus países miembros, no podía ni debía permanecer ajeno a los desafíos que ellos enfrentaban. Los desencuentros entre algunos de sus miembros ya habían prolongado excesivamente las negociaciones relativas a la séptima reposición de sus recursos, y era importante concluir las para no defraudar la confianza que a través de los años el Banco se había ganado.

Frente a la opción de un Banco pequeño, sostenido por las recuperaciones de los préstamos anteriores, que habría transformado a la Institución en una carga financiera neta para la región, nos pareció necesario proponer un Banco más grande. Era importante evitar los riesgos que para el normal desenvolvimiento de nuestras operaciones y su financiamiento podría implicar un Banco más pequeño. También era importante preservar la vocación de servicio de la institución, asegurando su contribución positiva a los procesos de reforma que estaban emprendiendo los países latinoamericanos. Ello significaba que el discutido y postergado aumento general de recursos también debía ser sustancial.

El acuerdo alcanzado en nuestra histórica reunión de Amsterdam representó la voluntad política de los gobiernos miembros de restaurar y fortalecer el espíritu de cooperación internacional, un renovado acto de fe en la institución y un reconocimiento de la nobleza intrínseca de su misión, que en definitiva nos ha permitido transitar, a lo largo de estos cinco años, de una atmósfera de conflicto estéril a un consenso fecundo cuyos frutos hoy podemos reconocer.

Nuestra visión de cómo el Banco podría incidir en esta histórica etapa en la vida de la región no descansaba exclusivamente en su tamaño. Propusimos también que el Banco recuperara la creatividad que lo había caracterizado a lo largo de toda su historia: un Banco capaz de responder a las nuevas necesidades de América Latina, de contribuir a la solución del problema del endeudamiento externo, y de respaldar con visión y competencia técnica las reformas económicas que los países estaban poniendo en marcha para modernizar sus economías.

También planteamos la necesidad de una institución más eficiente. La modernización requerida no sólo se aplicaba a los países, sino también al Banco, que tenía la obligación de hacer lo propio en su estructura, capacidad financiera, modalidades operativas, organización y gerencia.

El Banco en cifras

Cuando recordamos los ambiciosos objetivos que entonces nos trazamos, no podemos sino reconocer que queda mucho por hacer. Sin embargo, ello no debiera eclipsar los logros alcanzados hasta ahora por el Banco, que superando la crisis institucional, supo reencontrarse con su vocación de servicio a la región y encarar con renovado impulso los desafíos que le fueron planteados.

Con los US\$6.000 millones de nuevos préstamos aprobados por el Directorio Ejecutivo durante 1992, el total de compromisos del quinquenio llega a US\$19.300 millones. A partir de los

US\$1.600 millones aprobados en 1988, el nivel de préstamos creció a una tasa anual promedio superior al 30%. El Banco ha respondido al desafío de prestar más, pero también creemos que ha respondido al desafío de prestar mejor. Los juicios emitidos en ocasión de aprobarse los proyectos, tanto de parte del Directorio Ejecutivo como de las autoridades económicas de nuestros países miembros, nos alientan a creer que estamos avanzando en la dirección correcta. El mejoramiento de la calidad de nuestros préstamos, no sólo es una exigencia de nuestros países prestatarios para que contribuyamos eficazmente en sus esfuerzos por modernizar sus economías y abrirlas a la competencia externa, sino también una legítima expectativa de aquellos países que facilitan nuestro acceso a sus mercados de capitales.

Los avances en estos indicadores básicos de la labor del Banco han sido acompañados también por una progresiva mejora en la distribución de los préstamos entre los diversos grupos de países prestatarios. Durante 1992 hemos mantenido la condición de mayor proveedor de financiamiento, tanto de la región como de cada uno de nuestros cuatro grupos de países prestatarios. Los préstamos que hemos otorgado a los países de los grupos C y D más que duplican los correspondientes al Banco Mundial.

Beneficios para los grupos de bajos ingresos

En las metas fijadas para el período de la Séptima Reposición, los señores Gobernadores reiteraron el mandato de privilegiar a los grupos de bajos ingresos en los financiamientos del Banco.

La estimación rigurosa del impacto distributivo de los préstamos del Banco plantea problemas metodológicos que han sido objeto de un detallado informe especial presentado a los señores Gobernadores. Respecto a los préstamos aprobados durante el año 1992, este análisis sólo pudo ser aplicado al 55,7% del monto total, estimándose que el 34,8% de los beneficios netos a ser generados será captado por los grupos de bajos ingresos. Es importante resaltar que esta estimación no refleja el impacto distributivo de operaciones tales como los créditos sectoriales, los préstamos globales y los créditos de preinversión.

Sin embargo, más que un mecanismo de medición ex-ante, siempre hemos entendido este mandato en sus términos sustantivos. Es por ello que en los estudios socioeconómicos de países que el Banco realiza regularmente, se comenzó a incorporar un análisis explícito de los temas sociales, con especial énfasis en los grupos de bajos ingresos. Estos estudios, que son el punto de partida del proceso de programación, nos han permitido asegurar que el tema esté presente en el diálogo que para tal fin mantenemos con los gobiernos de cada uno de nuestros países prestatarios.

Por otra parte, también hemos insistido en que en las etapas iniciales de cada proyecto los equipos técnicos efectúen, a la luz de estos objetivos, una revisión especial de las inversiones previstas, con miras a ajustar su formulación con el propósito de incrementar su impacto distributivo.

Quisiera, en esta oportunidad, expresar mi convicción acerca de la impostergable necesidad de acelerar y profundizar nuestras acciones orientadas a asegurar que los frutos del crecimiento

económico sean efectivamente compartidos por todos los segmentos de nuestras sociedades. Quisiera, asimismo, reiterar el compromiso institucional y personal en torno a la consecución de este objetivo, que es esencial a nuestra concepción de desarrollo.

Préstamos sectoriales

Habiendo tomado decididamente la opción de apoyar a nuestros países en sus esfuerzos por transformar sus economías, el Banco adoptó modalidades de acción que le permitieron efectuar préstamos sectoriales en apoyo a los cambios de las políticas económicas y financieras que estaban encarrilando los países.

La proposición de que la institución incursionara en esta área no estuvo exenta de controversias. Estas se originaron en la noción de que se trataba de actividades que debían permanecer reservadas a los organismos de Bretton Woods; en dudas acerca de nuestra capacidad técnica para realizarlas y en el supuesto peligro de que el Banco perdiera identidad e imagen al colaborar con los países en temas conflictivos. La prudente y sabia decisión inicial de los señores Gobernadores, de limitar este nuevo campo de acción de nuestra Institución a operaciones de cofinanciamiento con el Banco Mundial, permitió estrechar vínculos de coordinación con las instituciones de Bretton Woods, adquirir la experiencia necesaria y superar las barreras iniciales.

La transición de un organismo dedicado exclusivamente al financiamiento de proyectos de inversión, a uno que en su diálogo con los países prestatarios incorpora el marco de las políticas económicas y financieras que condicionan dichos proyectos, requirió un cambio en nuestra cultura institucional. El Banco ha efectuado esta transición sin comprometer su propia identidad y sin perder credibilidad entre los países prestatarios, ni en los mercados de capitales.

La decisión de permitir nuestra participación en operaciones de reducción de deuda, de formular operaciones sectoriales orientadas a la creación y consolidación de un clima favorable a la inversión, y la supresión del requisito de vinculación indispensable con operaciones similares del Banco Mundial, marcan un hito valioso en la vida de la institución, que ciertamente nos estimula.

Desarrollo del sector privado

Convencidos de que la inversión privada debía reasumir un papel fundamental y predominante en la economía de la región, planteamos ante aquella Asamblea de Caracas la necesidad de asociar el Banco a los sectores privados, con vistas a estimular una mayor inversión, un clima creativo y de mayor competencia, y a acelerar la incorporación de nuevas tecnologías.

Las operaciones de apoyo a la creación de un ámbito favorable a la inversión constituyen una valiosa contribución del Banco, basada en la necesidad de agregar a la adopción de políticas macroeconómicas coherentes y predecibles, acciones en el marco jurídico y regulatorio que estimulen la inversión privada nacional y extranjera y la repatriación de capitales.

El Banco también ha contribuido a modernizar los sistemas financieros y a desarrollar

los mercados de capitales domésticos. Sin embargo, aún resta mucho por hacer, sobre todo en lo relativo a la mayor apertura de los canales tradicionales del crédito a mediano y largo plazo, y a facilitar el acceso de quienes hoy están marginados de ellos.

Por otra parte, hemos continuado con las operaciones globales de crédito que han sido nuestro instrumento tradicional de vinculación con el sector privado de la región. Se han canalizado aproximadamente US\$2.400 millones a través de 31 operaciones de este tipo. Con base en una larga experiencia, hemos introducido cambios significativos en su formulación, tendientes a mejorar su eficacia y fortalecer su función catalítica, esencial para el desarrollo de los mercados de capitales domésticos.

Como primer paso concreto en nuestro empeño por apoyar a la pequeña y mediana empresa de la región, se puso en marcha la Corporación Interamericana de Inversiones (CII). A pesar de los problemas propios de todo comienzo, los 82 proyectos aprobados por más de US\$325 millones, junto a las 36 operaciones de servicio de asesoría y movilización de recursos, son una prueba fehaciente de que la Corporación es hoy una realidad institucional en plena evolución, en lo que consideramos una de las áreas más promisorias del quehacer del Grupo BID.

Hemos incrementado, a su vez, la atención del Banco a las peculiares necesidades de la microempresa y del sector de la economía informal. Más de US\$67 millones fueron comprometidos en 144 pequeños proyectos, junto a operaciones paralelas de cooperación técnica por aproximadamente US\$28 millones. Por otra parte, las operaciones de créditos globales en apoyo a este sector superaron los US\$124 millones. Además de enriquecer nuestra experiencia en un área tan compleja, estamos contribuyendo a potenciar organizaciones e instituciones nacionales especializadas en la atención de este sector.

En respuesta a las necesidades que plantea la renovación tecnológica del sector privado, hemos contribuido al lanzamiento del Programa Bolívar y su mecanismo Enlace, cuyo objetivo es facilitar el acercamiento entre las empresas privadas y centros de investigación tecnológica, tanto de la región como de fuera de ella. A escasos meses de iniciadas sus labores, el Programa ha despertado un extraordinario interés entre el empresariado y los centros de investigación de la región, inspirando iniciativas como la del grupo de banqueros latinoamericanos, que han querido reunirse en ocasión de esta Reunión Anual a fin de concretar el establecimiento de una red de entidades financieras, para apoyar los proyectos que se canalicen a través de este Programa. Ello nos estimula a seguir colaborando, al tiempo que fortalece nuestra convicción de que la apuesta a la creatividad de nuestra gente habrá de ser uno de nuestros mayores aciertos.

Dado el nuevo contexto creado por los procesos de privatización, hemos iniciado el diálogo en torno a la adopción de instrumentos y mecanismos de apoyo a las nuevas empresas, especialmente en las áreas de infraestructura física y servicios públicos.

Con el propósito de facilitar el proceso de toma de decisiones en éste y otros aspectos relativos al desarrollo del sector privado, hemos organizado encuentros regionales con representantes del sector privado, tanto de los países del Cono Sur como de Centroamérica, del Grupo Andino y del Caribe. Por otra parte, en noviembre último establecimos la Comisión Asesora Espe-

cial, presidida por el señor Pedro Pablo Kuczynski e integrada por quince distinguidos especialistas en la materia, para que realice un análisis integral del tema y formule las recomendaciones que fuesen convenientes. Su informe final a la Presidencia del Banco ha sido sometido a la consideración de nuestro Directorio Ejecutivo y es de conocimiento de los señores Gobernadores. Abrigo la esperanza de que todo ello habrá de facilitar el trabajo de análisis y de búsqueda de soluciones, que en este campo habremos de encarar a corto plazo con nuestro Directorio Ejecutivo.

Medio ambiente

La más efectiva incorporación de la dimensión ambiental en la agenda del diálogo entre el Banco y los gobiernos de sus países prestatarios es otro de los objetivos que hemos querido privilegiar.

Junto con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Banco convocó a un grupo de estadistas y distinguidos científicos y especialistas de la región, para reflexionar sobre la problemática del desarrollo sostenible, a partir de nuestra realidad política, social y económica. Fruto de ese esfuerzo fue la formulación de *Nuestra Propia Agenda*, documento en torno al que se ha movilizad la opinión pública y generado el consenso que inspiró, a su vez, la activa participación de la región en la Cumbre de Río y en la adopción de la “Agenda 21”. Del mismo modo, hemos contribuido a la reflexión sobre la problemática del Amazonas: *Amazonia sin mitos* es el resultado del análisis de expertos y personalidades públicas, que habrá de inspirar las acciones de los gobiernos y la sociedad civil en relación con una zona ecológica de tanta importancia.

En el ámbito interno contamos actualmente con las unidades técnicas y los criterios de evaluación necesarios para analizar la dimensión ambiental de todas las operaciones del Banco, lo cual nos ha permitido trabajar en forma responsable en esta área tan compleja, y ganar la credibilidad necesaria en los círculos gubernamentales y en las organizaciones no gubernamentales sensibilizadas por el tema.

Cooperación técnica

Además de ser uno de los mandatos explícitos de nuestro Convenio Constitutivo, la cooperación técnica es uno de los instrumentos más útiles de que disponemos. Ella es la puerta de entrada del Banco a los verdaderos problemas del desarrollo, que nos permite identificarlos y contribuir a su solución con eficacia. Nuestra labor de cooperación técnica ha sido esencial para ayudar a los países a formular proyectos de inversión, que luego reciben financiamiento del Banco para su ejecución; y para contribuir a la definición de problemas y a la búsqueda de soluciones más apropiadas, así como también al fortalecimiento de las instituciones.

El total de US\$380 millones asignados a cooperación técnica durante el quinquenio consagran también a nuestra institución como la principal fuente de asistencia técnica para la región.

El Banco ha podido intensificar sus acciones en este campo durante el quinquenio, gracias a que a la tradicional fuente de financiamiento de la cooperación técnica, el ingreso neto del

Fondo para Operaciones Especiales, se ha sumado la generosa contribución de algunos países donantes. Cabe destacar en este sentido el aporte del Gobierno del Japón y, más recientemente, los fondos bilaterales de cooperación técnica de otros países no regionales.

Sin embargo, es importante resaltar que las proyecciones del ingreso neto del Fondo para Operaciones Especiales indican una creciente escasez de recursos para el financiamiento de la cooperación técnica en los años venideros. Esperamos que el Octavo Aumento General de Recursos contribuya a preservar esta importante función del Banco.

Contribución del Banco al pensamiento económico

La contribución del Banco al desarrollo del pensamiento económico en nuestra región responde a la esencia misma de una institución regional, consustanciada con los problemas de sus países miembros y comprometida en la búsqueda de soluciones. Es por ello que Felipe Herrera decía “debemos ser algo más que un banco”. Responde, asimismo, a planteamientos efectuados por los propios señores Gobernadores, que en varias ocasiones han insistido en que el Banco fortalezca su presencia en la región, a través de la promoción intelectual en la generación de ideas y propuestas para apoyar su modernización económica y contribuir a la formulación de sus estrategias de desarrollo. Se trata de la búsqueda de respuestas no necesariamente “diferentes”, pero sí “propias” y adaptadas a la realidad regional.

No han faltado los cuestionamientos al respecto. Unos provienen de vertientes que consideran que todo debate intelectual implica la politización de los problemas o entraña el riesgo de llevar las posiciones hacia extremos ideológicos indeseables. Otros aducen que los costos de esta labor intelectual comprometen las tareas operativas de la Institución.

Nadie puede sostener la posibilidad de disociar el pensamiento de la acción. Quisiera dejar bien en claro mi profunda convicción de que un banco regional tiene el deber de consustanciarse con la identidad de su región y de contribuir a configurarla y preservarla. El desarrollo intelectual fue la clave del auge de los países hoy desarrollados, y será también la palanca del desarrollo de los países latinoamericanos.

El Banco ha venido ofreciendo este apoyo desde el mismo comienzo de sus actividades, cuando su primer presidente entendió que nuestra Institución debía operar de algún modo como una universidad del desarrollo. El Banco quiere retomar esta tradición, consciente de que somos una pequeña fracción de la labor intelectual que se desarrolla en torno a América Latina. Para ello hemos tratado de mejorar nuestros propios estudios; de formar y movilizar, en torno a temas prioritarios para la institución, una red de centros académicos latinoamericanos de excelencia; de establecer un programa de investigadores visitantes, y de organizar sistemáticamente seminarios sobre temas de relevancia para la labor del Banco, con la participación de los mejores especialistas en cada materia. La contribución de estos seminarios a la clarificación del pensamiento y la formulación de las políticas de esta Institución ha sido muy positiva y su impacto presupuestario muy pequeño.

Presencia del Banco en América Latina y el Caribe

El Banco Interamericano de Desarrollo es la expresión institucional del valioso principio de solidaridad que inspira la cooperación internacional y que sus países miembros comparten. Es por ello que siempre tratamos de preservar y cultivar la vocación de servicio a la región que ha distinguido a la Institución desde su inicio, característica que a su vez nos habilita de una manera muy especial, como lugar de encuentro e instrumento de diálogo en todos los temas relativos a su desarrollo económico y social. Es por ello que el Banco ha estado siempre dispuesto a colaborar en todas las formas posibles con los gobiernos y sus problemas, y procurar abrir puertas para canalizar otras fuentes de apoyo. El Banco ha participado en las reuniones de Jefes de Estado del Grupo de Río, de los países de Centroamérica y de los del Caribe, y en la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Es por ello también que ha sido llamado a cumplir una función especial en el contexto de la Iniciativa para las Américas.

Por otra parte, el Banco ha participado activamente en las diversas iniciativas de los países de la región para consolidar y promover su ansiada integración, y ha estado al servicio de estos procesos en Centroamérica, el Caribe, los países del Grupo Andino y del Mercosur. Asimismo, se ha hecho presente en los grandes proyectos, como la Hidrovía Paraguay-Paraná; la Carretera Buenos Aires-São Pablo; el Proyecto de Integración Ferroviaria del Cono Sur; en la integración energética de Centroamérica; en los esfuerzos de complementación económica que han realizado Colombia, México y Venezuela, en el Programa Bolívar e, incluso, en la promoción de sectores tan postergados como aquellos a los cuales está destinado nuestro Fondo de Desarrollo Indígena.

Asimismo, hemos trabajado sistemáticamente con organizaciones no gubernamentales y con instituciones de la sociedad civil de nuestros países, en áreas de importancia como la conservación y respeto al medio ambiente y el desarrollo de la microempresa.

Relaciones del Banco con los países miembros

Nuestra relación con los países miembros prestatarios ha sido regular e intensa. Ello contribuye a mejorar nuestra presencia pública, a dialogar con los dirigentes de la región, a intercambiar experiencias y a mejorar la calidad de nuestros servicios.

Nuestra presencia física en la capital de los Estados Unidos facilita un diálogo fluido y permanente con sus autoridades, por demás necesario, dada la naturaleza de las interrelaciones con los demás países de la región. El Banco ha tenido un amplio acceso a sus diversas instancias y tales relaciones se han caracterizado por un espíritu constructivo. La Iniciativa para las Américas, en cuya ejecución se ha reservado un papel destacado para el Banco, es un claro testimonio de ello.

El creciente fortalecimiento de los vínculos del Canadá con América Latina y el Caribe, evidenciado por su decisión de incorporarse como miembro pleno en la Organización de los Estados Americanos, también ha incidido positivamente en sus relaciones con nuestra institución.

Su tradicional compromiso con los principios de la cooperación internacional, sobre todo con los países en desarrollo, y su adhesión al multilateralismo, hacen que la asociación del Canadá con el Banco sea un factor particularmente estimulante.

Los países europeos que integran la Institución representan un aporte único de pluralidad y de experiencia, de singular importancia por sus vinculaciones industriales, sus aportes tecnológicos y relaciones comerciales con nuestra región. El Banco, a través de su Oficina en Europa, ha podido mantener una presencia dinámica, que amplía nuestras posibilidades de consulta con nuestros socios europeos, al tiempo que facilita una labor activa frente a los gobiernos, a los medios empresariales y bancarios, y a las instituciones científicas y académicas.

La inspiración y el aporte del Japón al Banco han sido muy positivos. La apertura de sus mercados de capital, su participación en actividades de cofinanciamiento, su aporte a los recursos de cooperación técnica del Banco, y el Programa de Becas financiado con recursos japoneses que administramos, son un testimonio de su valiosa contribución.

Eficiencia interna

No quisiera abundar en detalles en los aspectos referentes a la reorganización interna del Banco. Tanto los señores Gobernadores como los propios Directores Ejecutivos conocieron en su oportunidad el trabajo realizado por el Comité de Revisión de Alto Nivel que convocamos al inicio de nuestra gestión para evaluar, en forma independiente, los objetivos y la estructura de la institución. A las sugerencias y recomendaciones de dicho Comité, se agregaron las de cuatro Grupos de Trabajo internos que nos permitieron tomar medidas concretas en diversas áreas. Como resultado de ello, se fortaleció el proceso de programación por países de las actividades del Banco, y se aseguró la continuidad de los esfuerzos a través de la creación de los equipos de país y de proyecto. El Comité Permanente de Reestructuración y Desburocratización efectuó una extensa labor de simplificación de procedimientos internos. Nunca tuvimos la pretensión de efectuar una reorganización única y perfecta. Como en toda organización moderna, sabemos que estos aspectos deben ser materia de constante adecuación a las cambiantes realidades.

Hemos encarado una paulatina y profunda renovación de los recursos humanos, que abarcó también la casi totalidad del cuadro gerencial. A través de programas de retiro anticipado, a los que se acogieron 375 funcionarios, y con la incorporación de aproximadamente 120 funcionarios nuevos por año, hemos contribuido a rejuvenecer la institución, a la luz de criterios selectivos que privilegian su calificación técnica, tanto a través de mejoras en los sistemas de reclutamiento como en la significativa expansión de los programas de entrenamiento y el establecimiento de aumentos por mérito en las remuneraciones. Casi un 40% del personal actual tiene una antigüedad menor a los cinco años y el 50% está en posiciones diferentes a las que ocupaba cuando asumí mis funciones.

No quisiera dejar de mencionar, asimismo, la introducción del presupuesto por programas que ya está en su tercer ciclo, así como la implantación de un nuevo sistema de contabilidad.

En el área financiera hemos encarado un ambicioso programa de prudente modernización: una nueva política para la determinación de la tasa de interés, consistente con la obtención de metas financieras compatibles con el mantenimiento de la sólida posición que el Banco goza en los mercados; una nueva política de empréstitos, incluidas normas relativas a la selección de las monedas en las que el Banco contrae sus deudas; una nueva política relativa a niveles de liquidez y los ajustes en las normas relativas a su inversión. Se trata de un conjunto coherente de parámetros flexibles, cuyo objetivo es asegurar a nuestros prestatarios el acceso al financiamiento del Banco al menor costo posible.

Considero que podemos estar satisfechos de la solidez alcanzada en nuestra posición financiera; del espíritu cooperativo entre nuestros países miembros, manifestado en más de una ocasión al adoptar estas políticas financieras, y de la prudencia con que la Administración del Banco ha utilizado los mecanismos y recursos que le han sido confiados. Sin embargo, el mejor indicador continúa radicando en los veredictos tan positivos que nos otorgan año a año los mercados internacionales de capital.

Para finalizar, quisiera mencionar un aspecto de nuestra gestión, al cual esta Presidencia ha venido asignando una especial importancia. Me refiero a la imperiosa necesidad de asegurar la máxima eficacia en el uso de los recursos confiados a la Institución. En circunstancias que el nivel de préstamos se ha ido incrementando significativamente año a año, este aspecto cobra una particular relevancia. Es por ello que he decidido crear el Grupo Asesor Especial, integrado por distinguidas personalidades bajo el liderazgo del señor Moeen Qureshi, hasta hace poco Vicepresidente Principal de Operaciones del Banco Mundial. El Grupo efectuará una revisión profunda de nuestro sistema de evaluación y administración de proyectos. Además de dialogar con las autoridades correspondientes de los gobiernos, entidades beneficiarias y representantes de la comunidad empresarial involucrada en la ejecución de proyectos que el Banco contribuye a financiar, el Grupo examinará los resultados de la acción del Banco en la región y, a la luz de la experiencia de otras entidades similares, efectuará sus recomendaciones. De esta manera esperamos introducir las mejoras que fuese menester, a fin de asegurar que nuestro enfoque en materia de evaluación y administración de préstamos esté a la altura de las legítimas aspiraciones de nuestros países miembros.

Página en blanco a propósito

Resumen

La reunión con la Asociación de Empleados del BID, que tradicionalmente tiene lugar a continuación de la Asamblea de Gobernadores, nos permitió hacer desde una óptica más doméstica un nuevo recuento de los últimos cinco años, durante los cuales me había tocado presidir la institución.

Desde los tiempos de Felipe Herrera, fundador e inspirador del Banco, y de don Antonio Ortiz Mena, artífice de su consolidación institucional, el Banco siempre buscó su misión particular a la luz de las necesidades específicas de la región y del período respectivo. Sus logros fueron posibles gracias a la identificación del personal de la Institución con su misión en cada etapa.

Durante esos últimos cinco años el Banco estuvo al servicio de los esfuerzos realizados por los países de la región para reanudar el crecimiento, modernizar sus economías y abrirlas a la economía mundial. La Iniciativa de las Américas constituyó un estímulo y brindó oportunidades para proseguir esa tarea con más dinamismo que antes.

En la reunión se analizaron algunos instrumentos creados en esos años por el Banco para abordar sus nuevos desafíos. Discutimos el papel que estaba llamada a desempeñar la Corporación Interamericana de Inversiones, así como también el Fondo Multilateral de Inversiones, creado dentro del marco de dicha Iniciativa.

En aquellos momentos el Banco se estaba preparando para reforzar sus esfuerzos en pro del progreso social, no porque quisiera sumarse a lo que hoy es una tendencia general, sino porque el Banco tiene la tradición y la capacidad para encabezar la reforma social en América Latina.

Para cumplir estas tareas, hicimos importantes esfuerzos de modernización interna, instituyendo diversos grupos de trabajo encargados de identificar las medidas más adecuadas para lograr este objetivo. Muchas de estas medidas han tenido que ver con la calificación del personal del Banco y con el perfeccionamiento de su sistema de trabajo, incluyendo sus requerimientos de entrenamiento o capacitación, su rotación en la institución, o su forma de selección. En suma, estuvimos comprometidos con hacer realidad aquella aspiración que nos inspiró desde un comienzo a ser “algo más que un Banco”, como Felipe Herrera solía decir.

EL QUINQUENIO ANALIZADO CON EL PERSONAL

Cinco años atrás⁷

Hace cinco años tuve ocasión de dirigirme a muchos de ustedes, no a todos porque desde aquel momento hasta ahora casi un 40% del personal del Banco es nuevo. En aquella oportunidad sí que había temas angustiantes. Aquéllas eran angustias en serio, porque ellas tenían que ver con una institución excelente que atravesaba un momento difícil, de un desencuentro entre los accionistas del Banco. No es importante mencionar ahora las razones de dicho desencuentro, pero sí hay que mencionar que había un estado de opinión pública que nos era adverso, y creo que injustamente cuando uno mira hacia atrás. Se trataba de una verdadera crisis existencial en la institución.

Asumimos aquella tarea hace cinco años con muchas más angustias e inseguridad que lo que podríamos tener hoy, porque apreciábamos su magnitud. Era una tarea complicada. Venía yo de Caracas, donde había estado como Presidente electo, en marzo de 1988, y donde me había dirigido a los Gobernadores para pedirles un momento de reflexión y, sobre todo, una reacción frente a una Institución con un pasado glorioso de 30 años de existencia, con dos excelentes predecesores míos: don Felipe Herrera y don Antonio Ortiz Mena. Ellos hicieron de esta casa una entidad de la cual todos nos sentíamos muy orgullosos, particularmente los latinoamericanos. Y en aquel momento, al dirigirme a la Asamblea de Gobernadores, dije algo que repetí hace unos días en Hamburgo, que quería un banco grande, creativo y eficiente. Ha pasado mucha agua bajo los puentes del Potomac en estos cinco años. Creo que tenemos hoy un banco grande, que sigue siendo creativo y que se ha vuelto más eficiente.

El banco grande era necesario. Estábamos en medio de la crisis de la deuda externa. Un banco chico significaba el riesgo de enfrentar dificultades muy serias: un banco recibiendo más de lo que podía ofrecer en momentos de una crisis de la deuda regional y de dificultades financieras muy serias. Y el Banco se hizo grande. Hemos prestado US\$20.000 millones en los últimos cinco años; empezamos con US\$1.600 millones en 1988 y terminamos con US\$6.000 millones el año pasado. Hemos hecho una institución que hoy cuenta más que en el pasado y creo que somos un banco respetado por nuestros países. En volumen de préstamos a América Latina somos más importantes que el Banco Mundial. Más aún, en el caso de los países chicos, que son los que más necesitan de nosotros, el volumen de préstamos equivale a más del doble que el Banco Mundial.

⁷ Exposición del Presidente Iglesias en la Asamblea Anual de la Asociación de Empleados del BID (Washington, D.C., 13 de abril de 1993).

Los logros del quinquenio

Hoy tenemos una institución presente y apreciada en América Latina. Tenemos un banco creativo, como fue siempre: como fue el Banco de don Felipe y el de don Antonio. Un banco a la búsqueda de su misión de acuerdo con los tiempos que le tocaba vivir, y eso se ha vuelto a hacer a través de toda una serie de medidas, que es importante que evaluemos también en estas Asambleas, porque todos somos parte de esta casa. No se trata sólo de revisar problemas circunstanciales en el trabajo, sino también la misión fundamental que esta Institución tiene frente a los pueblos de América Latina y ante aquéllos que nos dan su confianza en los países desarrollados.

Adoptamos la modalidad de los préstamos sectoriales de inversión y de los préstamos de política, que eran áreas desconocidas para el Banco. Y lo hemos hecho bien, al punto que hemos merecido que los gobiernos nos autorizaran continuar solos antes de vencerse el plazo estipulado de dos años. Ahora ya no nos encontramos bajo aquella situación de dependencia que al principio nos causara angustia. El Banco pudo salir adelante. Aplicamos una política de aproximarnos a temas nuevos. Ganamos respetabilidad con el sector privado, tan importante para el destino de nuestros países en los tiempos que corren, y en el campo ambiental, donde somos una institución con una capacidad de acción que va más allá que los préstamos. Somos el Banco que en este momento tiene la cifra más alta de préstamos a los sectores sociales. Esa es una historia que tiene 30 años; no empezó en este período; es la historia del Banco comprometido con los sectores sociales de América Latina.

Creamos la Corporación Interamericana de Inversiones (CII), que ahora acumula más de 80 préstamos activos y que cuenta con un personal dedicado. Siento orgullo de la calidad de los documentos presentados al Directorio Ejecutivo; son presentaciones excelentes hechas por gente dedicada, que está consustanciada con su misión. Por supuesto que tiene problemas, todos tenemos problemas, pero la Corporación es una realidad.

Servimos, además, a la puesta en marcha de ideas muy importantes, como la Iniciativa para las Américas, que el Gobierno del Presidente Bush nos confió para una acción fundamental en América Latina, y estoy muy complacido de ver que el Gobierno del Presidente Clinton acaba de apoyarla. El Banco se convirtió en una fuente de apoyo a las inversiones privadas, con la creación del Fondo Multilateral de Inversiones de US\$1.500 millones, que está en marcha y forma parte de un estupendo esquema de colaboración con los países.

Tomamos acción en el área del pensamiento, campo que a veces no se entiende muy bien. Como lo decía en mi discurso en Hamburgo, es importante que este Banco ayude a pensar, porque América Latina tiene todo el derecho de hacerlo por sí misma, no para ser necesariamente original, sino para reflexionar sobre su propia realidad. El Banco está colaborando con los centros de investigación, mediante presentaciones de expositores visitantes, y de seminarios que son tan importantes para formar opinión. En esto gastamos recursos ínfimos, en comparación con el Banco Mundial, institución que ha formulado la política que se aplica en muchas partes del mundo. Pero sobre todo, lo que es muy importante, hemos logrado que los países nos vean como un aliado

y un interlocutor. El Banco está presente en todas las reuniones de presidentes, de ministros y en todas las grandes iniciativas de América Latina y el Caribe; es decir, tenemos un banco que busca un espacio, ésa es nuestra tarea, no sólo se trata de prestar dinero. Como lo decía Felipe: “es un banco que quiere ser algo más que un banco”.

Somos un poco más eficientes, y yo debo decir esto en homenaje a ustedes. La eficiencia del Banco se manifiesta en la productividad. El 70% de los préstamos se aprueba con elogios del Directorio Ejecutivo, y ello es muy indicativo porque estos préstamos son estudiados en todas las capitales por decenas de funcionarios, y si nos elogian es porque el trabajo que ustedes han hecho es bueno. Hemos logrado esa eficiencia, además, por los avances en la descentralización. Tenemos muchas tareas por hacer y sé muy bien que los Representantes no están conformes todavía. Por cierto, el Representante no es hoy el de hace cinco años, ni lo es la gente que le acompaña, pues hemos dado oportunidades para que la gente de la Sede vaya a las Representaciones. Vamos a seguir hasta donde podamos con esas medidas, para dar oportunidad a la carrera funcionaria. Como las oportunidades y poderes que tienen son todavía limitados, la descentralización y desburocratización son áreas que deberían continuar profundizándose.

Se han hecho avances en materia de personal y de administración. El mandato que recibió la Administración, a través de aquel famoso “Task Force” Número 3, en el sentido que cumplan con una serie de objetivos que muchos de ustedes conocen, fue como la carta de navegación con la cual tuvimos que manejarnos en estos últimos cinco años. Yo creo que se han hecho avances en varios frentes, desde el entrenamiento o capacitación del personal, hasta la rotación y la selección de personal, que aún cuando no son perfectos, son mucho mejor de lo que eran.

Tenemos una institución que está avanzando y que tiene que encontrar sus nuevas misiones con respecto a una región que exige, porque confía en nosotros. He podido apreciar una muestra de esa confianza en la concurrencia de los 2.700 delegados que asistieron a la reunión reciente en Hamburgo. Es mucha la gente que hoy viene a las reuniones anuales del Banco en un acto de confianza en la Institución. Esa confianza no es para nosotros, no es para nuestro ego personal o institucional; es para América Latina, que para ella estamos. Ustedes deben sentirse parte de todo eso.

Tareas futuras

Tenemos ahora una tarea que nos corresponde realizar en los próximos meses. Es una tarea muy importante, que se nos encarga en un acto de confianza, y que a veces me preocupa, porque no sé si seremos capaces de responder a las expectativas que genera nuestro gobierno. Se trata de la negociación de la Octava Reposición, una tarea donde el problema central es cómo lograr recursos en este momento de tanta escasez de recursos concesionales, y cómo atender a los países pobres, que no pueden pagar el 8% que les cobramos en los préstamos convencionales, y que hay que amparar, porque están en plena reforma y en pleno cambio.

Vamos a tomar la bandera del progreso social, no porque queramos sumarnos a lo que es

hoy una tendencia general, sino porque el Banco tiene todo el derecho a convertirse en la institución que lidere la reforma social en América Latina. Con la ayuda de Dios y de todos ustedes, lo vamos a hacer, porque creo que tenemos condiciones para hacerlo, y eso va a ser una enorme oportunidad para esta Institución, como siempre fue en otras oportunidades, cuando fue el Banco de la Universidad, el Banco de la Integración; todos aquellos logros que formaron parte del historial glorioso de esta casa.

Por supuesto que seguiremos profundizando el pensamiento. Aprovecharemos esa presencia del Banco en América Latina, en Washington, en Europa y en el Japón. El Banco será el interlocutor amigo de la región en estas instancias. Pero todo eso nos convoca a un desafío de la mayor importancia, y es el que tiene relación con las culturas. El Banco ha crecido mucho y no puede seguir creciendo a este ritmo. Tenemos que ganar en calidad. Hemos dicho que queremos pasar de la cultura de la cantidad a la de la calidad. Los gobiernos estiman que estamos demasiado burocratizados, y tienen razón. Dicen que nos tomamos demasiado tiempo, y tienen razón. Es decir, son las críticas que tienen que ver con las expectativas y, de cierta manera, con el éxito que ha tenido la Institución en los últimos años. Eso se convierte en mayores exigencias para nosotros, la calidad de nuestra presencia en América Latina va a mejorar en la medida que crezca la importancia de la Institución en la región, de ahí que la convocatoria de la calidad sea el gran reto de los últimos años.

El ambiente laboral

En ese contexto ¿cómo no voy a estar de acuerdo con la preocupación del Presidente de la Asociación de que el clima laboral es muy importante? Creo que en esa materia habrá que abordar todos los objetivos que se han planteado.

Los temas de repatriación; el reconocimiento de méritos; los conflictos laborales, y la carrera profesional, son aspectos muy importantes sobre los que hay que conversar y discutir en profundidad, y que hay que abordar con la misma apertura que siempre se ha tenido ante estas cosas. Estas son las instrucciones con las cuales debe trabajar la Administración. Creo que la Comisión que usted ha nombrado, y que esta Asamblea ha ratificado, será muy útil para mí. Voy a oírla con mucho gusto una vez que tenga sus conclusiones. Le abriremos las puertas, como lo hemos hecho siempre, como bien lo saben sus colegas salientes, que cuando hemos tenido que hablar lo hemos hecho y hemos invitado a la Administración. Con todos ellos discutiremos y veremos las conclusiones de todo esto.

El año pasado les decía a ustedes que la gran tarea nuestra, para fortalecer esta casa en la que estamos trabajando, y para que siga siendo una bendición trabajar en ella, como ha sido siempre, tenemos que generar la cultura de la confianza: del Directorio Ejecutivo en la Administración; de la Administración en los funcionarios; del Presidente en el Directorio Ejecutivo, y el Presidente en sus colegas del Comité de Coordinación. Ahora bien, esa confianza es una calle de doble vía, somos un Banco, aquí no hay nadie que sea solamente deudor o solamente acreedor, somos deudores y acreedores de nosotros mismos y de nuestros colegas. Esto significa, por cierto,

que la Administración tiene que insistir en los principios de los que hemos hablado muchas veces: de la transparencia; de apoyar el diálogo; de comunicarse con la gente. Creo que muchos temas se convierten en problemas porque no hay suficiente explicación de las cosas. Si hay un examen completo y abierto de temas, las soluciones saltan a la vista y se entienden.

Por último, todos queremos lo mismo, y si eso es así, entonces no estamos frente a problemas insolubles; estamos frente a problemas que se pueden arreglar dialogando, como lo estamos haciendo ahora, cuando he oído los comentarios y preocupaciones del Presidente de la Asociación. Esto significa que la Administración debe entender todo eso, pero hay que comprender también que ésta tiene sus compromisos y restricciones. Quizás, a veces hemos ido demasiado lejos con respecto a lo que esperamos de la Administración, pues queremos que cumpla con las políticas, que las ejecute, que haga de policía y que tenga que aplicar y dar cuenta de todo lo que hace el Banco en todos los planos. Pienso que quizás hay que poner un poco de orden en eso, para entender realmente cómo podemos dialogar en una forma más apropiada con la Administración.

Esta no es sólo la Administración del personal subalterno de la institución, es la Administración del Directorio Ejecutivo, del Presidente, de los Gerentes, de todos, es nuestra Administración. Espero que la Administración, por su parte, se sienta parte de todos y no de un sector específico del Banco. Es la Administración de toda la institución y debe trabajar para entender los problemas de unos y otros.

Lo mismo diría con respecto al personal de la institución. Todo lo que se ha dicho aquí es muy importante. La protección de los derechos del personal es vital, y eso hay que decirlo con claridad. Tiene que haber claridad en las políticas, así como también debe haber participación, como la estamos teniendo, y como la quisieran tener otras instituciones de nuestra América Latina. Las formas de participación que tenemos aquí son un atributo por el que debemos dar gracias a Dios.

Creo que debemos tener la oportunidad de seguir refinando esos derechos, pero es muy importante también recordar ciertas obligaciones. Así como la Administración tiene derechos y obligaciones, el Presidente tiene unos y otros, y así también los tiene el personal. Creo que es obligación nuestra la dedicación al trabajo. Sé de personas que trabajan los fines de semana, tratando de terminar un préstamo para que salga antes de la Reunión Anual, por ejemplo. Sé que lo hacen con dedicación y entusiasmo, porque están enamorados de su función. No son todos los funcionarios, por cierto, pero sí son muchos. También tiene que haber esa responsabilidad de responder a esa demanda por parte de ustedes, como también es obligación nuestra la discreción. Y permítanme que entre en estos detalles, pero me preocupa saber que, a veces, un comentario en un comité de trabajo es a los quince minutos un comentario público, y lo que es peor todavía, encontrar que un comentario en un comité cualquiera sale a los tres días en la prensa del país afectado. Eso no es cumplir con la ética funcionaria. Yo le pediría al personal que colabore en esa materia, porque son también obligaciones muy importantes para poder realmente ser una institución modelo, a la que aspira legítimamente la Asociación de Empleados. Tampoco es aceptable buscar los mecanismos indirectos de "radio pasillo", o esta inveterada tradición latina de tirar la

piebra y esconder la mano, que no es algo digno. Afortunadamente es una minoría pequeña, pero lo importante es entender que en todo eso tenemos que lograr mecanismos que aseguren la comunicación. Nosotros hemos propuesto, por ejemplo, la creación del “ombudsman”, y pido a ustedes que propongan candidatos. Elijamos una persona que nos facilite el encuentro, para que no tengamos que buscar estas formas indirectas de hacer llegar nuestras inquietudes, o alegar por nuestros derechos.

Deseo invitarlos a reflexionar sobre todo esto. Los invito a que sigamos trabajando juntos por la cultura del diálogo, que es muy importante. El amigo Jorge Teller lo recordaba, la cultura de informar a todos con claridad, y sobre todo la cultura del equipo, de la acción conjunta. Yo creo que todos deberíamos recordar diariamente aquella frase de una persona que admiré mucho, el Presidente Kennedy: “no preguntes lo que tu país puede hacer por ti, pregunta lo que tú puedes hacer por tu país”. De la misma forma podríamos preguntarnos todos los días qué debemos hacer nosotros por el Banco. Esa debería ser nuestra filosofía.

Página en blanco a propósito

Resumen

En la reunión con los Representantes del Banco se trataron tres temas principales. En primer lugar, el de la reestructuración del Banco. Segundo, una serie de aspectos operativos de carácter innovador, como los de auditoría y manejo de cartera. Tercero, el de lograr una mayor integración entre las Representaciones y la Sede. Todos ellos están relacionados con los recursos de que puede disponer la Institución. Vivimos tiempos de austeridad, algo que ocurre en todo el mundo, lo que nos obliga a redoblar la eficiencia en el uso de los recursos y a generar ahorros en beneficio de otras herramientas operativas del Banco, como en el caso del número y coordinación de las misiones enviadas a los países o de otras iniciativas provenientes de la Sede.

Se analizó también el tema de la carrera funcionaria. Por una parte, el de los estímulos y oportunidades a que deben tener acceso los funcionarios del Banco para perfeccionar su desempeño. Por otra, el de la creación de instancias de capacitación del personal y de la necesidad de estimular el interés de éste en utilizarlas.

También se habló acerca del clima de las relaciones humanas. Las Representaciones ofrecen amplias oportunidades de cooperación y de convivencia, pero también de conflictos. El logro de un clima constructivo depende de todos los que laboran en ella pero el Jefe de cada Representación tiene ahí un papel muy importante.

Se trataron cuatro temas que dependen muy estrechamente de la sensibilidad e iniciativa de los representantes en el terreno. El primero se refiere a las relaciones operativas entre el Banco y el sector privado, un tema novedoso y de gran importancia en una etapa en que existe consenso acerca del creciente papel que éste desempeña en el desarrollo. En segundo lugar, el tema de cómo cooperar más intensamente con la microempresa, un sector muy disperso y de difícil acceso, pero en el cual hemos establecido un liderazgo que queremos utilizar, para lo cual el Banco depende en gran medida de las representaciones, que están más cerca de esa realidad. Otro aspecto que se trató es el de las potencialidades del Fomin, que constituye una experiencia única en el mundo y que ofrece múltiples

posibilidades, porque cada una de sus ventanillas se abre a sectores distintos; sin embargo, precisamente por ser tan novedoso el Fomin carece de guías para orientar su acción, por lo que tenemos que avanzar hacia la definición de algunas pautas de acción y de perfiles nacionales, una tarea en que las representaciones deben jugar un papel fundamental. Un cuarto tema fue el de la sociedad civil, que representa gran parte de los intereses existentes en cada país, pero con la cual es difícil trabajar debido a su carácter informal y difuso, por lo que nuestro acceso a sus diversos componentes también depende considerablemente de nuestras representaciones en los países. Se ha de recordar, sin embargo, una experiencia piloto en materia de capacitación de líderes sociales, cuales son los programas de capacitación del Indes.

REFLEXIONES CON LOS REPRESENTANTES DEL BANCO⁸

Hay tres temas importantes que se han discutido en esta reunión. En primer lugar, la reestructuración del Banco, cuyo informe ha contado con un apoyo bastante generalizado. En segundo lugar, se han visto temas que llevan un importante contenido innovador. Por ejemplo, los de auditoría y de manejo de cartera. Todo eso marca indudablemente innovaciones importantes, pero tenemos que estar conscientes de que no estamos solos. El Banco Mundial está iniciando en México un nuevo tipo de experiencia integral. Nosotros debemos estar alerta. La reorganización y la actitud de alerta frente al rápido cambio de la realidad no deben salir del radar de nuestras preocupaciones. Lo importante es que hemos mejorado notablemente en la integración de nuestras actividades entre la Sede y las Representaciones, mejorándose la eficiencia de la Institución como un todo. Se observa esto en el número de operaciones, en las frecuentes visitas de los Representantes a la Sede, así como en las misiones de la Sede a las Representaciones. Esto denota un aumento importante de las actividades transferidas por el centro a la periferia, lo cual no significa una integración de las Representaciones al centro, sino más bien de éste a las Representaciones.

Otro aspecto fundamental es que el Documento de País sea preparado con la contribución de las Representaciones. Eso es muy positivo, porque de ese modo se tiene que la percepción política, económica, institucional de las Representaciones queda reflejada en ese documento. Hemos hecho integración, pero no podemos perder de vista que lo que se espera de ustedes es que sean el punto de apoyo del Banco frente a la realidad de cada país.

Se habló también, como tercer punto, del tema de los recursos. Comprendo perfectamente esta situación, cuando miro, por ejemplo, las cifras de los recursos que usamos y la entrega de servicios que la institución está haciendo. Es evidente que en varios puntos estamos tocando el

⁸ Exposición del Presidente Iglesias en la Sesión de Clausura de la Reunión de Representantes del Banco (Washington, D.C., 26 de abril de 1996).

hueso. Haremos consultas al Directorio, con mucho realismo, e insistiremos con vigor en que allí hay un tema que está comenzando a erosionar nuestra capacidad de entrega. Esto no debiera hacernos perder de vista que estamos viviendo en un ambiente de austeridad, que hará muy difícil expandir el presupuesto operativo. Todo el mundo vive tiempos de austeridad. Las instituciones comparadoras también lo están, aunque hay diferencias que podemos exhibir y que constituyen argumentos para mostrar que nuestra situación es única. Junto con reiterar nuestro punto de vista, hay que seguir insistiendo en un uso eficiente de los recursos y en la generación de ahorros. Yo no tengo sugerencias específicas a este respecto, porque nunca he estado en una Representación, ni en ninguna posición operativa, pero siento, no obstante, que hay frentes en los cuales se puede mejorar aún más. Se me informa de misiones que podrían ser cumplidas con un menor número de personas, o de misiones que podrían hacerse con menor frecuencia, o de misiones que se superponen entre sí. No sabemos exactamente cuál es la verdadera magnitud de ese problema y si hay espacio para ahorrar significativamente en las misiones.

Esa actitud de permanente preocupación por la austeridad debe seguir teniendo una alta prioridad. Si queremos pedir más recursos al Directorio, debemos dar testimonio de nuestra permanente austeridad. Siempre hay espacio para hacer las cosas con mayor eficiencia y aprovechar mejor los escasos recursos de que disponemos. Por lo tanto, los invito a que sigan pensando en esos términos.

Se plantearon también dos temas que me parecen importantes. Uno es el de la carrera funcionaria en la institución, que es una cuestión muy legítima, porque el personal tiene que recibir estímulos y sentir que tiene oportunidades. La Vicepresidenta hizo comentarios muy apropiados a ese respecto. Sobre este tema debemos seguir pensando. Se habló también del tema de la capacitación. Le he pedido a la Vicepresidenta que hagamos un esfuerzo grande para tener nuestra propia forma de abordar este tema, con recursos especiales, a nuestra manera y en la forma más eficiente posible, utilizando todos los elementos de que disponemos, inclusive el Indes. Pero, además, se trata de buscar formas innovadoras y adaptadas a nuestra mentalidad y forma de ser. Hemos intercambiado opiniones con la Vicepresidenta y espero que tengamos pronto un enfoque novedoso en ese tema.

Otro aspecto es el clima de las relaciones humanas, el cual es tan importante en la Sede como en las Representaciones. Como éstas son unidades más chicas, las oportunidades de generar una convivencia mejor son mayores, pero las posibilidades de conflicto también lo son. Esta es un área en la que ustedes tienen una responsabilidad fundamental. Es muy importante entender que en unidades pequeñas la formación de ese clima parte del Jefe. El Jefe es una figura “todo poderosa” y su capacidad de influir en ese clima es muy importante. El trato con el personal es muy importante. No digo esto con algo detrás de mis palabras, simplemente es una reflexión. Nuestro objetivo es el mantener un clima adecuado, que estimule a la gente a participar; que el Jefe los convoque a reflexionar, a trabajar juntos y a generar un clima de convivencia positivo. Nada sustituye la responsabilidad que ustedes tienen en esa materia. Se puede construir una convivencia estupenda, así como se puede tener un pequeño infierno. No creo que es esto lo que tenemos, pero

me parece conveniente reiterar ese aspecto e insistir en que ese clima humano en la Representación depende fundamentalmente de la capacidad e iniciativa de cada uno de ustedes, para que la gente se sienta partícipe en una tarea común.

Hay otros tres o cuatro temas destacados sobre los que me gustaría hacer algunos comentarios y expresar mis preocupaciones. Con respecto al sector privado, este es un tema cuyo énfasis es nuevo y cuyas modalidades son novedosas. El Banco del futuro va a tener mucho que ver con este tema. Debemos ir definiendo una cierta filosofía con respecto al papel del sector privado en el contexto de nuestras responsabilidades con el desarrollo económico y social. No somos un banco privado. Tampoco somos la CFI ni la CII. Somos un banco de desarrollo económico y social. El sector privado nos ofrece una vía de acción y no un objetivo "per se". Es un instrumento que viene a complementar la acción del Banco en pro del desarrollo económico y social. No se trata de que el Banco use la misma filosofía que el sector privado. Nuestra misión es agregar algo, servir de agente catalítico, mejorar la calidad de los proyectos. El mercado es para nosotros una fuente de iniciativa y de inspiración, pero debemos recordar que no todo aquello que es bueno para el mercado es necesariamente bueno para el Banco, si ello no está en las prioridades y los objetivos propios de nuestra visión del país.

Hemos tenido proyectos que son interesantes y rentables, pero ¿por qué habríamos de emprenderlos nosotros, si los puede realizar el sector privado? ¿Qué agregamos? Nosotros debemos contribuir al proyecto y mejorar su viabilidad, su rapidez, pero por sobre todo con adicionalidad. Por eso es fundamental el inicio de un programa de estudio sobre ese tema. Iniciaremos ahora la preparación de perfiles relativos al papel del sector privado y de nuestra cooperación al país. Nuestro Departamento del Sector Privado deberá responder no solamente a las luces del mercado, sino también a nuestra visión común con el gobierno sobre la colaboración del Banco al desarrollo económico y social del país. Esa visión global del sector privado y del país es un requisito fundamental.

En algunos sectores de la opinión pública ha surgido recientemente una crítica, cual es que los recursos se vuelcan más a los países grandes que a los pequeños. Es una crítica que no se puede desconocer. Nuestra tarea es buscar las formas de corregir ese sesgo, y a partir de esos perfiles determinar cómo el Banco puede ayudar a los países más pequeños a acceder a los mercados y al cofinanciamiento. Es una tarea en la que nosotros ya estamos empeñados, tratando de ampliar la cobertura de los mecanismos de cofinanciamiento. Apelamos a la banca privada y tenemos iniciativas latinoamericanas de fondos para infraestructura. Los españoles han expresado su interés por organizar una oficina para movilizar cofinanciamientos que acompañen a nuestros recursos. En Miami también hay iniciativas similares y el Banco tiene que alentar todas las formas posibles de cofinanciamientos dentro del marco y la visión global de país que antes señalé.

Para el Banco el tema central no es el negocio privado, sino el apoyo al desarrollo económico y social de cada país, y el apoyo a los países más chicos es un objetivo importante para nosotros. Es importante también que el Departamento del Sector Privado busque la mayor contribución posible de las oficinas en el terreno, y que esto forme parte de un esquema integrado en que ustedes tengan una participación activa y la información completa sobre las actividades de las

misiones y el resultado de los diálogos. Consideré muy importante transmitirles esto con mucha claridad, porque eso es lo que debemos proyectar cuando incluimos al sector privado en la visión del Banco, que explicamos en las reuniones de consulta o de difusión. Creo que es muy importante decir todo esto con una claridad meridiana.

Se ha hablado del tema de microempresa. En esto también tenemos problemas de expectativas y de capacidad de entrega. Lo primero es señalar que en este ámbito hay dos hechos importantes. La experiencia del Banco en el campo de la microempresa ha sido altamente exitosa. Les confieso que no estoy dispuesto a dejar perder el liderazgo de la institución en este tema. Este es uno de los campos donde tenemos el encuentro más exitoso de lo social con lo económico. Y eso ayuda al Banco en el cumplimiento de su objetivo central y en su imagen.

Los objetivos del Banco en este tema son dos. Uno es de imagen, que nos ha ayudado mucho, y que mucha gente se siente muy orgullosa de ver al Banco del lado de los pequeños proyectos. Pero seamos realistas, eso no va arreglar el problema de los 50 millones de microempresarios que hay en América Latina. Entonces junto con el objetivo de imagen, muy respetable y muy necesario, hay que ver cómo avanzamos en el campo de la masificación y de la movilización de los recursos internos de los países, y cómo motivamos la voluntad de los gobiernos para enfrentar el problema. Son dos cosas que van de la mano. Creo que los pocos recursos disponibles debemos focalizarlos a microempresas y disponer de proyectos demostrativos que beneficien la acción de los propios gobiernos cuando los repliquen a través de los créditos globales, lo que puede darnos puntos de apoyo para ciertas áreas donde el Banco tiene una responsabilidad especial, como es el área financiera.

En el ámbito de las pequeñas empresas hay un aspecto que debería recibir nuestra mayor atención y focalización en nuestra acción, cual es el desarrollo de su base financiera. Ahí tenemos una función fundamental, con efectos multiplicadores enormes. El programa que está elaborando la unidad de microempresa debe recoger todos estos hechos. Sería muy importante que cada Representación haga un análisis de la experiencia histórica en este campo.

¿Cómo miran ustedes la acción del Banco en este campo, considerando su proyección masificada? Yo pediría que ustedes inicien la preparación de un análisis de la visión del país sobre el tema, usando incluso recursos de consultoría, si es necesario. Hay que saber cuál es la base de apoyo de las ONG y cuál es su calidad. Tenemos que saber dónde están las fallas y dónde conseguir los mayores efectos de la acción pública. Espero que ustedes, los Representantes, preparen un informe con esa visión global propia de cada país, y eso es algo que ustedes pueden hacer con el apoyo de la unidad central. Deberíamos tener estos estudios disponibles al tiempo de aprobarse el programa.

Hay una experiencia que nos han recordado en la última reunión de la Asamblea de Gobernadores, cuál es la de las cajas de ahorro españolas, como el Presidente Menem lo señaló en su discurso. La Comunidad Europea, los españoles y los alemanes quieren aportar recursos para impulsar nuestras actividades en el área de la microempresa. ¿Qué otra acción en el campo de la microempresa podría ser más importante que la promoción del ahorro en la base de la sociedad?

Tenemos experiencias magníficas con relación al desarrollo de la microempresa en Bolivia, Perú y otros países. La idea es recibir de ustedes una respuesta a la pregunta de cómo ven el papel de la microempresa en Guatemala, Perú y Uruguay, tomando en cuenta lo que se ha hecho. Si hay una estrategia que debe ser formulada al nivel específico de cada país, es precisamente la relativa a la microempresa. La realidad del Perú es distinta a la del Estado de Fortaleza. Entonces por qué no emprendemos desde ya un trabajo conjunto de ustedes con nuestra unidad de microempresas, destinado a preparar los perfiles por países.

Otro aspecto al que quiero referirme es en relación al Fomin. Aquí también hay un problema de expectativas, que choca con las realidades. El Fomin ha hecho mucho. Hay que tener presente que el Fomin es una experiencia sin precedente. No hay otro Fomin en el mundo. Partimos de cero. Los representantes de los gobiernos y nosotros reunidos en esta misma sala concebimos la idea sobre la base de una serie de principios, pero sin una filosofía central. Ella fue una gran idea, que ha venido tomando cuerpo. Si ustedes miran lo que se ha venido haciendo, no es poca cosa. Se han emprendido muchos proyectos, en una gran diversidad de frentes. ¿Qué sería lo ideal? El campo de acción es enorme, pero surgen las angustias de disponer de guías. Hay que tener unos vectores principales, porque la acción del Fomin es muy variada. Por definición, cada ventanilla del Fomin abre un abanico de posibilidades enormes. Es muy difícil la concentración temática, pero tenemos que avanzar en esas guías, que definan vectores y áreas de acción.

El Fomin ya tiene dos años de experiencia, y es hora de avanzar en la preparación de perfiles nacionales, como parte del estudio general del sector privado. Es aquí, nuevamente, donde las Representaciones deben jugar un papel fundamental de apoyo al Fomin. En esos sectores también debe quedar establecida la capacidad de que el Representante diga no cuando algo no marcha o el proyecto no es viable. Pero tiene que haber una flexibilidad especial, considerando las dificultades de este fondo, que no se deja encapsular en guías muy específicas. Encapsular un abanico de posibilidades muy variadas no es fácil. Tenemos que establecer grandes vectores de acción y en esto creo que hay que buscar la forma en que el Fomin aproveche la sinergia especial de nuestras oficinas en el terreno.

Otro tema es el de la sociedad civil. En este ámbito se están haciendo muchas cosas, pero el campo es enorme. Nuestras actividades en el sector de microempresa pertenecen al ámbito de la sociedad civil. Otro tanto ocurre con lo que estamos haciendo con proyectos sociales, como en relación a los niños de la calle. Cada vez que participamos con las ONG en proyectos de medio ambiente, es sociedad civil. Es decir, en este campo estamos haciendo muchas cosas, pero existen más expectativas aún. Hay unas 50.000 instituciones que esperan financiamiento del Banco. Es imposible satisfacerlas a todas, y por ello siempre tendremos una brecha entre expectativas y realidades.

Hay que seguir avanzando en este campo y tratar de identificar algunos proyectos de carácter regional, de responsabilidad ajena al Banco, pero con buenos puntos de apoyo. Por ejemplo, en los aspectos legales de la sociedad civil es muy poco lo que el Banco puede hacer. Se trata de un tipo de proyecto que corresponde más bien a alguna otra institución.

Con relación al tema de la formación y capacitación, podríamos tener dos o tres institu-

ciones serias vinculadas al Indes, y suministrarles nuestro apoyo financiero para formular proyectos regionales de formación de recursos humanos. Estamos trabajando, además, en torno a la idea de movilizar la filantropía empresarial, a nivel nacional, a imagen y semejanza de lo que hacen los mexicanos. Sobre este tema tendremos una reunión aquí en la Sede. Esta ilustra un tipo de actividad que el Banco puede desarrollar con pocos recursos. Movilizamos recursos de otros y allí tenemos formas de acción con una presencia importante del Banco.

Ese es un campo típico donde existen expectativas enormes que no podemos satisfacer completamente, porque las demandas de las ONG implican recursos que no existen. Debemos buscar algunas fórmulas de acción global, para no quedarnos con las manos atadas y, cada vez que asistamos a una Reunión Cumbre de las Américas, podamos decir: “estamos trabajando en capacitación”, o “estamos trabajando en estos proyectos legales”. Algunos Representantes me preguntan, “¿cómo trabajaremos en estos campos, si no tenemos los especialistas necesarios?” No se puede tener gente especializada en cada uno de los campos posibles. Allí los departamentos centrales tienen una función fundamental, como lo estamos haciendo en el sector jurídico. Hay consultores que pueden apoyarnos en esas tareas.

El último punto al que quería referirme fue sugerido por algunos de ustedes, una inquietud que mucho agradezco, porque me alegra que ustedes traigan las impresiones y preocupaciones sobre lo que pasa en América Latina. Muchas veces las cosas no marchan como pensamos. Debemos reconocer que en América Latina hay motivos de preocupación, sin ninguna duda. El primero es la fatiga de la gente. Desde el año 1982 estamos ayudando a los esfuerzos para salir adelante en dos o tres países, así como en los demás seguimos apoyando un proceso de ajuste continuo. América Latina está creciendo al 2 ó 3% anual, cuando debería crecer al 6%. Se trata en verdad de una recuperación económica, más que de un crecimiento satisfactorio.

Mientras tanto han aparecido nuevos problemas. Ustedes saben el impacto que ha tenido la experiencia de México. En otros países de América Latina han aparecido dificultades evidentes. En algunos casos, las políticas aplicadas no han dado los resultados esperados. Han aparecido problemas nuevos en los ámbitos fiscal y financiero, y ha aumentado la vulnerabilidad externa. Hay problemas y vamos a tener más problemas en los próximos años. Además de la fatiga, eso originará un creciente cuestionamiento del llamado modelo neoliberal, al cual se nos asocia.

Cuando entramos en esto, nunca se nos ocurrió preguntar qué modelo era. Aplicamos el sentido común. Cuando me preguntan, ¿es usted neoliberal?, respondo ¿y qué entiende usted por neoliberal?, porque es posible que estemos hablando de cosas completamente distintas. Como ustedes comprenden, esa es una respuesta apropiada cuando se enfrenta a la prensa, por ejemplo. Si por neoliberal se entiende la doctrina que cree en la fuerzas del mercado, la libertad y la competencia, en ese caso sí soy un neoliberal. Pero si además se me pregunta si creo en que el mercado por sí solo va a arreglar todo, en ese caso no soy un neoliberal. Creemos que hay que intervenir para corregir y mejorar el funcionamiento del mercado. Muy simplemente, mi consejo es no dejarse poner etiquetas. Mi modelo es el del sentido común.

Ahora bien, considero que la etapa de la gran ilusión se está acabando, y ya no hay

confianza en que bajando las barreras, liberando las tasas de interés, privatizando, etc., todo se arreglará. En verdad, hay cosas que se están arreglando, pero muy lentamente. El único lugar donde funciona bien es Chile, por razones muy especiales, y después de más de 15 años. Todo eso hace que surjan cuestionamientos crecientes. Pero la pregunta es también cuáles son las alternativas. Qué significa suspender la aplicación de las reformas fiscales. Qué significa volver a cerrar nuestras economías. Las opciones se han limitado mucho.

Se trata en realidad de reconocer los problemas fundamentales que aparecen. Ellos son problemas institucionales. El Estado se ha quedado fuera del pentagrama, en lo que debe ser su responsabilidad. Ciertas políticas tienen por efecto una alta concentración del ingreso, la que provocará más problemas. Debemos cumplir una acción firme en el ámbito de la pequeña y microempresa. Todo esto pone de manifiesto la necesidad de preparar el perfil propio de cada país. Además debemos seguir cumpliendo el mandato que recibimos de los Gobernadores, acentuando nuestra acción en el campo social, trabajando con la sociedad civil y fortaleciendo el Indes.

Vamos a invitar a una reunión aquí en Washington para examinar el informe de la CEPAL, que se ocupa de las relaciones entre la macro y la microeconomía. Jorge Elena propuso que nos ocupemos del tema del empleo. Sí, es muy importante que demos señales en ese sentido. Aunque nuestra contribución sea pequeña y no cambie la esencia de los problemas, ello nos ayudaría a mejorar nuestra imagen ante la opinión pública de América Latina. Debemos ser reconocidos por nuestra preocupación por estos temas, que no somos insensibles a la lentitud con que funciona el modelo, o frente a su fracaso evidente en otros casos. Han habido fracasos y no hay que esconderlos, porque arriesgamos ser percibidos como que estamos defendiendo una tesis errada. Estamos en un sistema que aplica el sentido común y la buena administración. No hay alternativa. Argentina y México, enfrentados al tema, el año pasado, descubrieron que no había alternativa y que, más bien, había que seguir y hacer esfuerzos adicionales. Nosotros debemos insistir en la necesidad de hacer reformas adicionales.

Para terminar, insisto en destacar la gran importancia que tiene para el Banco ese contacto diario y permanente que ustedes mantienen con la realidad de cada país. La Presidencia agradece la información periódica y oportuna que ustedes nos transmiten sobre el acontecer en los países. Yo lo sigo desde distintos ángulos, pero la interpretación de ustedes es muy importante. Es asimismo valioso contar con sugerencias e iniciativas de ustedes.

Resumen

El Octavo Aumento de los Recursos del Banco se diseñó y negoció entre los países miembros de la Institución teniendo en cuenta el rumbo y los requerimientos de las reformas económicas emprendidas por la región. El campo en que más se ha avanzado es el de la reforma comercial. Sin embargo, también ha habido cambios significativos en cuanto a liberalización financiera y en materia tributaria. Asimismo, se ha avanzado en el campo de las privatizaciones, en la reforma laboral y en la modernización de los sistemas de seguridad social.

Con todo, las reformas han sido incompletas, han avanzado a ritmos muy distintos, y mientras unas se encontraban muy generalizadas otras se han ensayado en unos pocos países. En general, las reformas tienen por objeto abrir espacio al mercado más que ampliar las oportunidades para mejorar la equidad social.

Paradójicamente, estas reformas, diseñadas teóricamente para fortalecer el mercado, junto con hacerlo han puesto sobre el tapete la necesidad de mejorar la gestión de dichas políticas y, por lo tanto, la necesidad de la acción del Estado y de su modernización. Las propias reformas de mercado, como también se han denominado, han demostrado que éste no es incompatible con el Estado.

Entre los principales cuestionamientos pendientes se tiene: ¿estamos frente a un proceso de crecimiento sostenible? ¿Es éste un crecimiento suficiente para las necesidades de los países de la región? ¿Es este tipo de crecimiento el camino para la solución de la inequidad social? Al respecto se señala que las respuestas a estas preguntas pueden venir de dos tiendas distintas: aquella que sostiene que no ha habido tiempo aún para que las reformas produzcan todos los resultados esperados, especialmente en el campo de las demandas sociales, y aquella que cuestiona la viabilidad a largo plazo de las políticas respectivas, así como su capacidad para resolver los agudos problemas que plantea la pobreza crítica, mejorar la distribución del ingreso y superar el desempleo.

El programa del Octavo Aumento de los Recursos del Banco fue diseñado para responder a estos desafíos. Varios de los aspectos contenidos en ese programa tienen una relación directa con

ellos. Las operaciones del Banco han evolucionado desde su énfasis tradicional en proyectos específicos hacia acciones encaminadas a apoyar reformas de políticas, un campo hacia el cual se ha canalizado el 15% del total de los préstamos de la institución, y en el cual se genera una estrecha cooperación con los gobiernos respectivos.

El Banco ha continuado asignando un 35% de sus préstamos a los países prestatarios de menor desarrollo relativo, pese a que estas operaciones absorben una cantidad considerable de recursos administrativos. El BID ha respondido también satisfactoriamente a otros tres de los principales mandatos contenidos en ese programa: las metas fijadas en cuanto al monto global de préstamos concedidos por la institución, la proporción de recursos orientados a sectores que incidan en el mejoramiento de la equidad social y en la reducción de la pobreza, y el otorgamiento de préstamos al sector privado sin garantías estatales.

Una limitación que afecta la capacidad de acción del Banco en algunos países y sectores es la escasez de recursos concesionales, que se agravará en el futuro, lo cual plantea la necesidad de reponer los recursos del Fondo para Operaciones Especiales, que es la fuente de recursos concesionales de que dispone el BID.

EL OCTAVO AUMENTO DE RECURSOS DEL BANCO⁹

Los informes anuales del Banco y de la Corporación contienen información pormenorizada sobre las actividades más destacadas de 1996 e ilustran los esfuerzos que ambas instituciones han desplegado para atender las cambiantes necesidades de sus países miembros prestatarios, con mayor eficiencia y en forma coherente con los mandatos establecidos por los señores Gobernadores en el contexto del más reciente aumento de sus capacidades crediticias. El Comité de la Asamblea de Gobernadores prosiguió en el día de ayer sus deliberaciones sobre el cumplimiento de esos mandatos. No obstante, deseo aprovechar esta oportunidad para llamar la atención al hecho de cómo los acontecimientos imprevistos, tales como las emergencias económicas de 1995, pueden malograr nuestro mejor propósito de cumplir estrictamente, año tras año, los numerosos lineamientos del referido acuerdo. En este sentido, quisiera invitar a los señores Gobernadores a considerar los siguientes factores, que tienen una incidencia importante en nuestros esfuerzos por dar una interpretación operativa a los mandatos recibidos.

- En el caso de los préstamos en apoyo de reformas de políticas, lo principal es que estamos aprendiendo de la experiencia recogida, y tratando de mejorar los aspectos cualitativos que trascienden al apoyo financiero, según lo ilustran las actividades de apoyo a la modernización del

⁹ Exposición del Presidente Iglesias en la Sesión Inaugural de la Reunión Anual de las Asambleas de Gobernadores del BID y de la CII (Barcelona, España, 17 de marzo de 1997).

Estado y la reforma del gasto en los sectores sociales, especialmente en los ámbitos de educación, salud y seguridad social. Las acciones más importantes de los gobiernos no se traducen necesariamente en componentes de proyectos tradicionales de inversión, sino que suelen más bien reflejarse en las reformas de política. Con relación al límite del 15% del total de préstamos para las operaciones en apoyo de reformas de política, el Banco debe sopesar cuidadosamente su capacidad para cooperar con los gobiernos en este importante ámbito de las reformas.

- El Banco continúa tratando de cumplir el requisito de asignar un 35% de los préstamos nuevos a los países de los Grupos C y D. En el período 1994-96, los nuevos préstamos aprobados a estos países llegaron sólo al 26%. No obstante, estas operaciones representaron el 57% del número total de préstamos nuevos. A este respecto debemos señalar que la elaboración del programa de proyectos para estos países absorbe una cantidad considerable de recursos administrativos. La incidencia del Banco en la deuda externa total de varios de estos países es relativamente alta, lo que a su vez refleja la vocación del Banco por asistir a los países más pequeños, cuya participación en las actividades de cooperación de la Institución es muy superior a la que estos países tienen en la economía, la población y los sectores pobres a nivel regional. Reitero que este es un ámbito en el que esperamos aclarar la interpretación del mandato, a la vez que duplicamos los esfuerzos para mejorar el desempeño que se ha logrado hasta la fecha.

- A mi juicio, el Banco ha tenido una actuación satisfactoria en lo que respecta a otros tres mandatos principales: el monto global de préstamos, la equidad social y reducción de la pobreza, y el otorgamiento de préstamos al sector privado sin garantías estatales.

- Un aspecto de especial preocupación, que afecta la capacidad del Banco para dar cumplimiento a los referidos mandatos, es la disponibilidad futura de recursos concesionarios, tanto para préstamos con recursos del FOE como para operaciones de cooperación técnica no reembolsable financiadas con los ingresos netos del FOE. Como se acordó en la reunión de ayer, la Administración y el Directorio Ejecutivo colaborarán en la preparación de documentos para la realización de una reunión a mitad del año en la cual se procurará llegar a acuerdos preliminares entre los miembros en lo que se refiere a una reposición del FOE. Permítaseme aprovechar la oportunidad para dejar constancia de que los Gobernadores autorizaron en principio que el Banco se incorpore a la acción de la comunidad internacional relacionada con la iniciativa para los países pobres más endeudados (iniciativa PPME) y se solicitó que el Directorio Ejecutivo determine la modalidad específica de participación tomando en cuenta las implicaciones financieras para la institución.

Las reformas: avances y realizaciones

La orientación en las políticas económicas de la región cambió desde mediados de los años ochenta. El modelo de desarrollo basado en la protección de los mercados nacionales y la intervención estatal ha sido reemplazado por uno basado en el funcionamiento de mercados abiertos a la competencia internacional.

Me gustaría destacar los cambios principales que han ocurrido en materia de reformas estructurales:

La reforma comercial es, tal vez, el ámbito en que se ha avanzado más

- Entre 1985 y 1991 prácticamente todos los países iniciaron programas significativos de liberación de sus regímenes comerciales.
- El arancel promedio pasó del 41,6% vigente antes de 1985 al 13,7% en 1995. A la fecha, únicamente siete países tienen aranceles promedio mayores al 15%.
- Las restricciones no arancelarias afectan actualmente a una porción reducida de las importaciones y lo mismo podría decirse de los regímenes cambiarios, salvo cuando se adoptan políticas para evitar efectos desestabilizadores originados por entradas excesivas de capitales de corto plazo.

La liberalización financiera es un campo en el que los cambios han sido significativos

- Reducción o eliminación de los programas de crédito dirigido que, entre otros efectos, ha reducido el acceso de la pequeña y microempresa a los recursos crediticios y ha desarticulado los sistemas de crédito hipotecario, que en algunos países eran esenciales para el financiamiento de la vivienda de sectores de ingresos medios y bajos.
- Liberación de las tasas de interés.
- Reducción de los coeficientes de encaje y adopción de sistemas modernos de regulación bancaria.
- La liberalización financiera ha sido más rápida que la mejora de las prácticas de supervisión.

En materia tributaria las reformas también han sido profundas

- Los impuestos al comercio exterior, que en 1980 representaban el 30% de la recaudación, generan hoy tan sólo un 16% de la tributación.
- Veintiún países han adoptado sistemas de impuesto al valor agregado y otros dos lo harán este año.
- Se han reducido las elevadas tasas marginales de tributación aplicadas en el pasado a las ganancias de las empresas. Solamente en tres países se supera la tasa marginal más elevada de los Estados Unidos.

Privatización

- América Latina es la región que ha hecho más privatizaciones en el mundo durante los años noventa. Sin embargo, en algunos países el Estado es aún propietario de empresas agrícolas e

industriales, y en el área de servicios públicos está pendiente el establecimiento de instituciones reguladoras que faciliten la competencia y el control necesario.

Reforma de los sistemas de seguridad social

- Los sistemas de pensiones de la región cubren tan sólo un 38% de la población activa y otorgan pensiones a no más de un 31% de los mayores de 60 años. La mayoría de estos sistemas no tiene viabilidad financiera en el largo plazo.
- Hasta la fecha solamente seis países de la región han reestructurado sus sistemas de pensiones y cinco países han implantado reformas laborales significativas.
- Un elemento común de las reformas ha sido la creación de fondos privados de pensiones, basados en un principio de capitalización individual.

En síntesis, aunque con diferencias importantes entre países, las reformas han sido profundas en las áreas de política comercial, financiera, tributaria y de privatización. Como lo han observado algunos analistas, varios países de América Latina han adoptado en un breve plazo más políticas de liberalización comercial y financiera y han hecho más privatizaciones que los países del Este de Asia en tres décadas.

Lecciones derivadas de la aplicación de las reformas

Aunque el avance ha sido notable, las reformas han sido incompletas en varios sentidos. Primero, no todos los países han avanzado al mismo ritmo, teniendo algunos todavía un gran espacio que cubrir. Segundo, mientras algunas áreas de reforma, como la liberación comercial y financiera, se encuentran muy generalizadas, otras como la laboral y la pensional se han quedado atrás. Tercero, las reformas estructurales han estado más orientadas a abrirle espacio al mercado que a ofrecerle el soporte necesario con mejores instituciones públicas. Más importante aún, estas reformas han puesto énfasis en la eficiencia y no tanto en la equidad.

En el ámbito de la reforma comercial es necesaria una mayor armonía arancelaria. A este respecto, nuestros países tienen grandes retos por delante. El más importante es compatibilizar el vigoroso proceso de conformación de áreas regionales de comercio con la homogeneización arancelaria. Con el nacimiento del Mercosur en la última década y la revitalización del Grupo Andino, del Mercado Común Centroamericano y de Caricom, así como la firma de unos 20 acuerdos bilaterales de comercio desde 1990, se ha acelerado el comercio dentro de la región, sin desalentar el realizado con otras zonas del mundo. Sin embargo, lo rápido de este proceso y el que aún no esté completo han generado una diversidad de tratamientos arancelarios y de protecciones efectivas que deberá corregirse en el futuro. Como herencia de las estructuras arancelarias del pasado, los aranceles actuales continúan ofreciendo mayor protección a los bienes de consumo que a los de producción o de capital.

La diversidad de tratamientos arancelarios aplicables a un mismo producto por diferentes acuerdos comerciales no contribuye a la transparencia de los mercados ni facilita las decisiones de inversión y producción, lo cual puede tener efectos nocivos sobre la productividad. Asimismo, la falta de claridad y armonía de las estructuras arancelarias actuales puede entorpecer los procesos de negociación y armonización de intereses entre sectores productivos y entre países.

En el ámbito de las reformas financieras no se ha asegurado un desarrollo equilibrado de los diferentes mercados. Con relación a la pequeña y microempresa, por ejemplo, es necesario desarrollar nuevas instituciones que aseguren que este sector tenga acceso a los recursos crediticios, y que los bancos y otras entidades financieras encuentren formas efectivas para proveerle créditos. Las experiencias que hemos tenido en el BID en proyectos de apoyo a microempresas, nos sugieren que en este campo hay mucho que aprender. Con relación a los riesgos de no pago, se considera que éstos pueden reducirse mediante la acción de agencias de vigilancia de desempeño crediticio y el uso de sistemas de garantías compartidas.

En el marco de las reformas tributarias, la región enfrenta retos importantes. El principal es pasar de la equidad estatutaria a la equidad efectiva. Los sistemas tributarios han buscado dar igual tratamiento a todos los individuos en cada estrato de ingreso, pero existen grandes diferencias en la tributación efectiva, debido a exclusiones, exenciones, prácticas evasivas y deficiencias de administración y legislación tributaria. Tenemos que reconocer estas limitaciones y continuar buscando sistemas tributarios con bases más amplias, de estructura más sencilla y más fáciles de administrar. Además, es preciso modernizar la gestión tributaria y fortalecer las funciones de fiscalización y cobranza.

Hay otras áreas en que las reformas han sido iniciadas muy recientemente o que su comienzo está aún pendiente. Una de ellas es la reforma laboral y de seguridad social. Para contrarrestar la ausencia de sistemas adecuados de protección social, en la mayoría de los países la legislación laboral ha buscado asegurar la estabilidad laboral y proteger al trabajador frente a los riesgos propios del desempleo, la enfermedad y la vejez. Con estos propósitos la legislación ha dado preferencia a los contratos estables, ha limitado el empleo temporal, ha establecido altos costos de despido y ha fijado diversas prestaciones sociales obligatorias a cargo de las empresas o de los mismos trabajadores. Pero esa legislación no siempre ha logrado los objetivos deseados, puesto que ha limitado la flexibilidad de contratación laboral en períodos de inestabilidad económica y ha propiciado la informalización.

Las rigideces que persisten en la legislación laboral resultan ahora más críticas que en el pasado. No le otorgan a las empresas la flexibilidad que requieren para ajustarse al entorno actual de la competencia internacional y de continuos cambios tecnológicos. Por otro lado tampoco estabilizan el ingreso de los trabajadores, que se ven sometidos a cambios continuos de empleo o a períodos de inactividad. Quizás no sea deseable un régimen laboral uniforme para todos los países, pero al menos cada país debería adoptar un régimen único.

La formación de recursos humanos constituye otra área en la que las reformas han avanzado relativamente poco y ha llegado el momento de hacer sonar una señal de alarma. Si la región

no toma medidas para remediar esta debilidad de su trama social, no estará en condiciones de crecer en el siglo XXI de acuerdo con su potencial, ni tampoco de realizar avances para corregir esas disparidades. Esta no es una tarea fácil, que se pueda realizar de un día para otro. Por eso comencemos por tener en mente un objetivo concreto como el lograr en la próxima década la universalización de la educación secundaria.

En los años venideros se requerirá una considerable creatividad para alcanzar esta meta, aunque ya pueden vislumbrarse ciertos elementos de una estrategia en este sentido. El mayor gasto debe estar acompañado de esfuerzos dirigidos a incrementar su productividad. Al nivel nacional, los gobiernos deben tomar la delantera en el establecimiento de normas comunes basadas en amplias consultas, proteger el acceso de los niños de familias pobres, proporcionar a los padres más información y una mayor voz, y acordar a las escuelas una medida adecuada de autonomía que les permita responder a las circunstancias locales.

El tema de una gestión pública adecuada continúa siendo un aspecto importante de las reformas pendientes, que facilitarían notablemente la posibilidad de sentar las bases de un desarrollo económico y social sostenido y de amplio alcance en nuestra región. Lejos de eliminar la necesidad de la acción del Estado, la adopción de enfoques favorables al mercado en materia de desarrollo económico ha originado nuevas y urgentes demandas que sólo puede satisfacerlas un gobierno fuerte y eficiente. Ha llegado el momento de dejar de pensar que el gobierno y el mercado se excluyen el uno al otro, y de reconocer más bien que ellos se complementan mutuamente.

La experiencia nos enseña que el buen gobierno constituye un recurso valioso cuando se caracteriza por la representación, la responsabilidad y la credibilidad. Para ser representativos, los gobiernos deben desarrollar mecanismos que generen el consenso social en torno a los problemas principales. Sin embargo, no es suficiente alcanzar ese consenso, ya que con demasiada frecuencia una ejecución deficiente erosiona el respaldo que se le ha concedido.

Es preciso fortalecer las instituciones del sector público, no sólo técnicamente, sino también en forma que recompensen la innovación y disminuyan el riesgo de dejarlas a merced de los grupos de intereses afectados, lo que podría socavar la efectiva ejecución de políticas y programas que se consideran de interés público. Este tema reviste particular importancia en aspectos como la administración de la justicia y la prestación de servicios, principalmente de educación y salud.

La credibilidad sustenta la capacidad del gobierno para comprometer a un país en favor de un determinado curso de acción por períodos que pueden exceder su propio mandato. La credibilidad es crucial para la inversión, ya que las unidades familiares y las empresas se abstendrán de invertir si dudan de la permanencia de las políticas actuales o de los mecanismos para introducir cambios. Este aspecto guarda una estrecha relación con la definición del consenso nacional y la generación de confianza en el funcionamiento de las instituciones. El desarrollo de una sociedad civil vibrante constituye un importante factor en este sentido, aunque debemos estar conscientes de que este proceso puede ser muy demorado.

Los cuestionamientos pendientes

Los avances hechos por América Latina en sus procesos de transformación económica e institucional y su recuperación reciente parecen auspiciosos. Pero ello no es suficiente para dirimir el debate que al presente se plantea en nuestros países en torno a tres preguntas fundamentales:

- ¿Es éste un crecimiento sostenible?
- ¿Es éste un crecimiento suficiente?
- ¿Es este crecimiento el camino para la solución de la inequidad social?

El cuestionamiento, a la vez que las respuestas, vienen de dos tiendas distintas: aquella que sostiene que las reformas aún no han dado los resultados esperados frente a las demandas sociales, debido a que ellas no han sido completadas o asumidas con la intensidad y firmeza que requieren. Y aquella que cuestiona la viabilidad a largo plazo de las políticas vigentes, así como su capacidad para resolver los agudos problemas que plantea la pobreza crítica, la dispar distribución del ingreso y el creciente desempleo. La alternativa sería entonces el cambio de política.

Cuando observamos que el ritmo de crecimiento económico de la región muestra perspectivas favorables, me parece oportuno y saludable discurrir sobre estos cuestionamientos. Es por eso que convocamos ayer un seminario con la finalidad de conocer distintas percepciones técnicas y políticas sobre este tema.

¿Es éste un crecimiento sostenible?

La pregunta ciertamente tiene que ver con la inestabilidad del desempeño económico de América Latina en los últimos años, además de su alta vulnerabilidad externa, la cual se puso de relieve en forma dramática en ocasión de la crisis financiera de México surgida a fines de 1994 y de sus repercusiones en otros países de la región.

No obstante, considero que el crecimiento actual responde a un conjunto de reformas fundamentales y requisitos que permiten apostar a su sustentabilidad. El primero, es dar máxima prioridad al afianzamiento de las condiciones de estabilidad de los precios ganadas hasta ahora. Si bien una baja inflación es considerada un requisito previo y fundamental para un desempeño económico saludable, existe comúnmente la tentación de usar el tipo de cambio para apoyar ese objetivo. Sin embargo, ello puede tener efectos adversos sobre las expectativas relativas al tipo de cambio real en el futuro, lo cual sería negativo para el resto de la economía. Por ello, el peso de la política antiinflacionaria debe recaer principalmente en los ámbitos fiscal y monetario.

Un segundo imperativo importante del equilibrio macroeconómico general es la necesidad de mantener una atención vigilante de los déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos. Si ellos traspasan ciertos umbrales, la confianza de los inversionistas puede ser erosionada y afectar adversamente las entradas de capital, lo que a su vez puede originar medidas tendientes a restringir

las importaciones e inducir condiciones recesivas, además de consecuencias más graves a largo plazo derivadas de la pérdida de credibilidad en el entorno macroeconómico general. Los países son hoy más conscientes de ese hecho, luego de la crisis financiera de México.

Por otro lado, aun en condiciones macroeconómicas favorables, las aspiraciones de desarrollo sostenido de América Latina podrían frustrarse si no existen los incentivos microeconómicos necesarios y la capacidad institucional complementaria. Mucho se ha avanzado en los años noventa en numerosas áreas de las reformas y hay un consenso considerable sobre las tareas pendientes, aunque hay desacuerdo en cuanto al ritmo y el orden de tales reformas.

Sin embargo, persisten factores que merecen una mayor atención de parte de los encargados de las políticas, a fin de eliminar sus deficiencias en algunos frentes y, sobre todo, reducir la inestabilidad del crecimiento.

El aumento de las exportaciones y del ahorro interno son dos requisitos fundamentales para disminuir la vulnerabilidad del crecimiento económico interno. América Latina tiene hoy una tasa de ahorro del orden del 21%, que es muy inferior a la de los países del este asiático, del 34%. Pero aun en la propia región hay países más avanzados en el proceso de reformas, como es el caso de Chile, que ha alcanzado niveles de ahorro del 30% del producto interno y un crecimiento económico global sostenido del 7% anual.

Asimismo, si bien las exportaciones de bienes han aumentado considerablemente en los últimos años, pasando de US\$141.675 millones en 1990 a US\$250.000 millones en 1996, este desempeño aún deja que desear frente a la capacidad de exportaciones de la región y, especialmente, frente a las marcas alcanzadas por otras economías emergentes.

En ese mismo orden de ideas, es preciso destacar que aún existen sectores de la economía latinoamericana que requieren de la acción de políticas públicas, con el objeto de continuar y profundizar las reformas. Me refiero, por ejemplo, a los sectores financiero y bancario, que han demostrado en los últimos años una especial debilidad. Aun cuando los países están abordando profundas reformas en estos sectores, una atención especial deberá darse al perfeccionamiento de los sistemas de supervisión y regulación. Los avances que se hagan en este ámbito contribuirán a fortalecer los sistemas financieros en general y al desarrollo de mecanismos de ahorro más eficaces.

La sostenibilidad del crecimiento económico latinoamericano requiere asimismo de una coherencia entre el desarrollo de condiciones internas propicias, como las antes señaladas, y los desafíos y oportunidades del entorno internacional y de los procesos de globalización. El inexorable proceso de globalización coloca a la región frente al desafío de preservar su identidad y sus valores culturales, como una condición necesaria para maximizar el esfuerzo interno. Este reconocimiento es esencial, no sólo por sus méritos intrínsecos en cuanto a la diversidad de las realidades nacionales, sino también como un elemento estratégico importante para movilizar un amplio apoyo social interno en favor del proceso de cambio.

El diseño de estrategias específicas en cada país requiere diagnósticos que examinen en profundidad la situación de pobreza, la distribución del ingreso, la brecha tecnológica, las cuestio-

nes relativas a la participación de las mujeres y los jóvenes, los desafíos demográficos, las condiciones de gobernabilidad, los problemas espaciales, los problemas de la descentralización, etc. Sólo las estrategias ajustadas a las realidades específicas de cada país ofrecen esperanzas de viabilidad y efectividad.

En síntesis, la tarea consiste en seguir consolidando las reformas emprendidas, ampliar sus alcances a las áreas rezagadas y asegurar una participación equitativa de todos los segmentos de la sociedad en la distribución de los beneficios de la expansión económica. Ello exigirá esfuerzos de todos, a fin de lograr el consenso político y un efectivo pacto social entre los sectores gubernamental, laboral y empresarial, así como también la participación de los agentes de la sociedad civil.

Estas percepciones están claras hoy en la región. Por ello es que considero que las actuales tendencias hacia un crecimiento sostenido ponen de manifiesto que la tarea propuesta es viable.

¿Es éste un crecimiento suficiente?

¿Cuál es la tasa adecuada de crecimiento del ingreso real per cápita para los países de la región? El tema de por sí es debatible, pero se reconoce en general que ella debe ser lo suficientemente alta como para disminuir el desempleo y la pobreza dentro de un plazo considerado razonable por cada sociedad involucrada.

La respuesta podría darse comenzando por analizar las tasas de crecimiento actuales y las que alcanzó la región en otros periodos de su historia contemporánea. Así, por ejemplo, en los primeros años de esta década la región alcanzó un crecimiento en torno al 3% anual, es decir que el producto per cápita de América Latina ha venido creciendo a una tasa media de 1,2% anual, que implica un plazo de 58 años para duplicar su valor actual. Este es un panorama francamente desolador.

Además, es preocupante que ello significa la continuación de la tendencia a largo plazo de aumento de la brecha que separa los niveles medios de vida de América Latina frente al mundo industrial. El disminuir esa brecha se constituye en un reto formidable para la región; pero no parece haber más opción que el afrontarlo.

Por ello es natural preguntarse si América Latina puede aspirar a una tasa de crecimiento económico más alta, que sea viable desde el punto de vista de su potencial productivo y que, a la vez, ofrezca horizontes para disminuir el desempleo y la pobreza crítica y mejorar el bienestar social.

Sin pecar de un optimismo desmedido, la respuesta es afirmativa. En efecto, pienso que en función del mejoramiento de la eficiencia económica general ofrecido por las reformas estructurales en marcha y de la realización de esfuerzos extraordinarios de inversión –al incrementar el coeficiente de inversión sobre el producto del 21% promedio actual a un 27%– será posible aspirar a doblar el crecimiento actual del producto. Un crecimiento de este orden permitiría disminuir el desempleo y la pobreza, mejorar la distribución del ingreso y duplicar el nivel de bienestar en un plazo menor a veinte años. El esfuerzo adicional sí parece que vale la pena.

Es posible que algunos observadores consideren que este escenario es irrealizable. Sin embargo, pienso que es una empresa viable, si es que verdaderamente existen las políticas para

mejorar y acentuar los esfuerzos económicos realizados en años recientes, los cuales han permitido en muchos países recuperar el terreno perdido a raíz de la crisis de los años ochenta y acomodar grandes transformaciones estructurales. Considero que las experiencias de algunos países de la región ilustran convincentemente la viabilidad de un escenario como el propuesto. Además, las condiciones actuales parecen especialmente propicias, momento en el cual la gran mayoría de los países están en el umbral de iniciar el despegue de su crecimiento.

Otra razón que respalda estas proyecciones radica en la propia experiencia de América Latina, que en la primera mitad de los años setenta anotó un desempeño económico con resultados similares a los que ahora postulamos como metas deseables hacia el año 2000. Por último, aunque no menos importante, el potencial económico de la región cuenta con reservas de recursos humanos y naturales que son no sólo significativas en el marco económico internacional, sino que en un ambiente globalizado y de libre comercio internacional constituyen una base favorable para un desarrollo más auspicioso que el logrado hasta el presente. Si se mantienen las tendencias de los últimos años, la América Latina del año 2000 tendría características como las que se destacan en el cuadro de la página siguiente.

A este perfil de la dinámica del crecimiento potencial interno de la región se agregan otros elementos, que abren nuevas e importantes posibilidades:

- La creatividad, según lo ilustra el proceso de la integración regional abierta de los últimos años y las experiencias de integración del Mercosur, Centroamérica, Caribe y la región andina.
- Las oportunidades que ofrecen las relaciones cada vez más estrechas dentro del Continente, como lo manifiesta la creación del área de Libre Comercio de las Américas y los objetivos fijados por la Cumbre de las Américas celebrada en Miami.
- El interés por cooperar con América Latina por parte de otras regiones y países, como está siendo demostrado por la Unión Europea, la que también busca oportunidades de interés común para explorar con la región.

Todo esto revela un gran potencial regional, que nos permite mirar al futuro con grandes expectativas y mayor confianza.

¿Es este crecimiento el camino para resolver la inequidad social?

Algunos sectores de gobierno, de la opinión pública y del mundo académico cuestionan en forma reiterada que las reformas emprendidas en la región, basadas en los principios de la economía de mercado, tengan la habilidad o la capacidad necesaria para resolver los profundos problemas sociales, tanto aquéllos heredados del pasado como los generados por los propios procesos de ajuste de los últimos años.

Más allá de posiciones ideológicas sobre el tema, detrás de estos cuestionamientos está la larga extensión de los procesos de ajuste, que genera impaciencia por el contraste entre la lentitud

Población	510 millones de habitantes
Población urbana	385 millones de habitantes (75% de la población total)
Población rural	125 millones de habitantes (25% de la población total)
Producto interno bruto	US\$1.700.000 millones (a precios constantes de 1996) ^a
Energía eléctrica	Capacidad instalada: 179.392.000 kw (6% del total mundial) Producción: 743.995 millones kwh (5,9% del total mundial)
Metales	Producción de cobre, 31% de la producción mundial Producción de hierro, 23% de la producción mundial Producción de estaño, 40% de la producción mundial Producción de oro, 10% de la producción mundial Producción de plata, 43% de la producción mundial
Agricultura y bosques	1) Superficie agrícola arable, 130 millones de ha (9,7% de la tierra arable del mundo) 2) Superficie forestal, 900 millones de ha (21% de los bosques del mundo)
Importaciones de bienes (FOB)	De US\$250.528 millones en 1996 es posible que aumenten a más de US\$400.000 millones en el año 2000 ^a
Exportaciones de bienes (FOB)	De US\$250.000 millones en 1996 se podrían aumentar a más de US\$370.000 millones en el año 2000 ^b
^a Proyección según tendencias actuales. Alternativamente, el monto potencial basado en los coeficientes de inversión y de capital/producto de la experiencia 1970-1974 alcanzaría a US\$1.900.000 millones (a precios constantes de 1996). ^b Estimado según la tasa de crecimiento anual del período 1990-1996.	

de los beneficios y la inmediatez del costo de los ajustes. Estos procesos han provocado en algunos casos nuevas situaciones de pobreza y desempleo, y sólo en unos pocos países los índices de pobreza crítica han comenzado a bajar en los últimos años. Estos hechos generan cuestionamientos que deben ser esclarecidos.

Creo que el tema debe ser mirado en una óptica histórica más amplia, que tome en cuenta las experiencias de los países que han avanzado más en las reformas estructurales. En esa perspectiva no deben ignorarse los nuevos costos causados por desequilibrios económicos surgidos en los años ochenta, que se manifestaron a través de hiperinflación y de crisis de balanza de pagos y de la capacidad para servir la deuda externa. Esas crisis afectaron a toda la sociedad, aumentando la pobreza y empeorando las condiciones generales de vida de la población.

Por otro lado, numerosas experiencias muestran que no hay solución a los problemas sociales sin economías eficientes y sin un crecimiento sostenido. Frente a ese tema hay pocas opciones. Estos hechos se vuelven más visibles cuando se tiene en cuenta la globalización, que hace imperativo a los países mejorar la productividad y la competitividad, y ello no puede lograrse en el marco de la anarquía económica. Por eso, alcanzar economías estables, eficientes y competitivas constituye hoy un requisito fundamental, que tanto las fuerzas políticas como la propia opinión pública de nuestros países han llegado a entender plenamente. Estos procesos demoran un tiempo a veces prolongado, como lo muestran las experiencias más avanzadas y exitosas de la región.

Dicho esto, es importante reiterar, sin embargo, que el logro de una economía competitiva no basta para asegurar también una economía socialmente eficiente. Lo primero es una condición necesaria, pero no es suficiente. En consecuencia, se requieren programas sociales específicos, impulsados en gran medida por el Estado, además de políticas que abran cauces a la participación del sector privado en la consecución de los mismos objetivos. Esos programas deben prestar especial atención a la formación de capital humano y empleo y a las condiciones de vida en las ciudades, en donde radica una gran parte de los pobres y en donde se alimentan graves situaciones de exclusión y violencia.

Ello también implica cuidar los aspectos microeconómicos: la revolución macroeconómica debe ser acompañada por una de carácter microeconómico, a nivel de la empresa, como ya está aconteciendo. En particular, me refiero a las reservas potenciales de productividad y de sinergia económica y social que encierra la enorme masa de pequeñas y medianas empresas de la región. El aprovechamiento de esas reservas contribuiría a generar mayores ingresos, que ayudarían a resolver la situación de miseria y pobreza que hoy sufren muchos segmentos de la población.

La distribución del ingreso en América Latina y el Caribe sobresale por ser la más desigual del mundo, lo cual ha de corregirse urgentemente para hacer que el desarrollo sea una empresa colectiva y sostenible en la región. La marcada desigualdad distributiva y el aumento de la pobreza en los 10 a 15 últimos años, han alimentado un clima de insatisfacción popular cada vez mayor en la región, abriendo cauces a brotes de inestabilidad social, violencia y criminalidad. El descontento se nutre en parte en la frustración de las expectativas creadas por la aplicación de las

reformas, constituyéndose éste en un riesgo latente para la estabilidad de los avances tanto en lo económico como en lo político. Si bien las reformas implantadas no deberían sufrir retrocesos, ellas han de ser complementadas con amplias y efectivas reformas sociales, que aseguren condiciones de equidad y de participación en el progreso a las grandes mayorías nacionales.

La solución del problema del desempleo es un ingrediente esencial en cualquier estrategia de reducción de la pobreza. Su complejidad y profundidad requieren medidas amplias y multifacéticas, entre ellas: la creación de condiciones específicas para generar empleo; la provisión de servicios básicos a grupos vulnerables, y la formación de recursos humanos.

La estrategia para invertir en capital humano en la región comprende dos áreas principales. La primera es la capacitación técnica y el desarrollo empresarial, a plazo relativamente corto, a fin de adecuar la calidad de la mano de obra a los trabajos existentes. La segunda es concentrar la atención en la calidad y la cobertura del sistema educativo, para atender las necesidades de especialización en el futuro. La educación constituye en definitiva el medio más eficaz para superar la pobreza, mejorar las habilidades y la productividad de los recursos humanos, elevar los ingresos y, con ello, mejorar la equidad en la distribución de los frutos del crecimiento.

Los grupos más vulnerables de la sociedad, a los que no se esté llegando en forma adecuada mediante las iniciativas normales de empleo y de desarrollo de recursos humanos, deberán ser objeto de especial atención. Ellos incluyen los pueblos indígenas, las mujeres, los jóvenes, los discapacitados, las personas de la tercera edad y los indigentes. Los indígenas, en particular, representan una alta proporción de los pobres, y las actividades destinadas a mejorar su situación deben respetar sus valores y patrimonio culturales. Su incorporación puede facilitarse mediante el diálogo, la toma de decisiones consensuales y el reconocimiento a sus legítimos derechos de propiedad de la tierra. Otros sectores que requieren atención especial son los niños abandonados y los jóvenes que abandonan tempranamente la escuela para trabajar.

En términos generales, uno de los desafíos principales es la búsqueda de modalidades nuevas y más eficaces de gestión sociopolítica y económica, que incluyan una redefinición de los papeles que desempeñan las respectivas partes del sistema social: los sectores público y privado, los gobiernos provinciales y municipales y las organizaciones de la sociedad civil. Un reto continuo para el sector público radica en actuar como un agente ágil y estratégico del sistema económico, desempeñando un papel decididamente complementario al de los demás actores de la sociedad.

Además de preservar la estabilidad y de fomentar la confianza de los inversionistas, el Estado debe adoptar un papel de liderazgo en las áreas de la descentralización y la eliminación de influencias espurias de parte de grupos de interés poderosos. El Estado puede tratar de alcanzar estos objetivos acudiendo a varios medios, destacándose entre ellos la supervisión y la regulación, destinada a que el mercado funcione en forma eficiente y que los consumidores y los ciudadanos en general estén protegidos de elementos monopólicos, de la asimetría de información y de la corrupción. Para estos fines es fundamental una infraestructura jurídica y administrativa eficiente.

Acercándonos al final del siglo

Quizás el fenómeno más destacado que enfrentamos hoy y que más afectará nuestro futuro es el de la globalización, la cual se proyecta a todos los ámbitos, el económico, el financiero, el de inversión, el de la empresa y el de las comunicaciones y la información, entre otros. Este fenómeno acapara la atención de todos en este momento y así seguirá haciéndolo en el futuro. Es un debate del cual es importante rescatar el hecho de que, más allá de las fuerzas desatadas por la globalización, hay aspectos éticos, como el de la equidad, que es necesario resguardar. La globalización es una condición de la que ningún país puede escapar, por lo que es fundamental que examinemos atentamente su dinámica y los retos y oportunidades que nos plantea.

Un hecho puesto de manifiesto por esa realidad globalizada es que las opciones de política en el campo económico se han reducido. Es posible que esas opciones siempre hayan sido limitadas, pero en los últimos años apreciamos mejor las restricciones en que nos movemos. Por otro lado, resulta claro también que esa globalización abre inmensas oportunidades a la humanidad y a nuestros países, pero ellas no son gratuitas. Para poder aprovecharlas es necesario crear condiciones que permitan que esas oportunidades se constituyan en activos antes que en pasivos.

Por ello es preciso asumir en su integridad los desafíos que supone la globalización y aprovechar las oportunidades que ofrece. Es una exigencia a la formulación de las políticas en todos los ámbitos. Entre otros, el de las instituciones, que es necesario reformar para que puedan enfrentar las nuevas realidades, inclusive la de una alta participación de la sociedad en su conjunto en la elaboración de su propia agenda, como forma de generar una gran sinergia con relación al Estado y la sociedad como un todo. Eso contribuirá, en última instancia, a la consolidación y al funcionamiento del sistema democrático en que queremos vivir.

Los desafíos a la acción social, económica y política

En otras oportunidades hemos destacado algunas áreas que consideramos centrales para la acción del Banco. Se trata de grandes áreas focalizadas, sobre las cuales se debe concentrar la energía política de la región. Ellas nos ofrecen bases de impulso para subir al tren de la historia y entrar con pie firme en el próximo siglo.

Demandas en el área de la educación

Creo que no existe otra prioridad que merezca más atención y esfuerzos que el cerrar la gran brecha en el ámbito de la educación, y que hoy nos separa de otros países de un nivel de desarrollo parecido al nuestro. La población adulta de América Latina cuenta en promedio con solo cinco años de educación, en comparación con nueve en las economías de los "tigres" del Asia y un promedio de siete a nivel mundial. El problema, si no se le presta atención, no va a desaparecer, como lo indica el hecho de que en la actualidad más de la mitad de los jóvenes de 15 años de edad

de la región no asisten a la escuela secundaria. El rendimiento escolar no sólo es bajo en promedio, sino que también está distribuido de manera dispar. Por otra parte, si se compara con las economías referidas de Asia, en América Latina la desigualdad en el rendimiento escolar es tres veces más elevada y está en aumento, tendencia que amenaza con perpetuar en las próximas décadas la desproporción que existe en la distribución del ingreso. ¿Por qué América Latina no podría asegurar enseñanza media a toda su población joven?

Es posible recuperar el tiempo perdido y cerrar la brecha a partir de esfuerzos masivos y deliberados de extensión y mejoramiento de la calidad de la educación en América Latina.

No se trata de una opción fatalista, necesariamente de una generación perdida, sino de un desafío permanente. En ese ámbito existen nuevos instrumentos para el desarrollo de la educación moderna, especialmente aquéllos que la vinculan con la producción, que se asienta cada vez más en el uso del conocimiento y cada vez menos en el resto de los factores tradicionales de producción.

Elevar la productividad de los sectores de bajos ingresos

Cincuenta millones de empresarios y productores pequeños trabajan con bajos niveles de productividad y sin acceso al crédito ni a la cooperación técnica. Concentrar una acción masiva sobre ellos permitirá expandir la productividad y acelerar el crecimiento en medida muy importante, lo que tendría grandes repercusiones sobre el nivel de vida de 150 millones de personas. Las acciones del Banco y del Fomin en este ámbito me parecen muy importantes. Por eso hemos resuelto intensificar nuestro apoyo a través del Programa Micro 2001.

Reducir las tensiones sociales

El tema de la pobreza crítica está, por cierto, en el centro de nuestras preocupaciones relativas a la problemática social. Algunas experiencias recientes, como la de Chile, que logró sacar de la pobreza crítica a 1,3 millones de personas, o de Brasil, con su Plan Real, que sacó a 13 millones de personas de la pobreza crítica en el correr de dos años, dan base para mirar con esperanzas las posibilidades de progresar en ese frente. Otro ejemplo lo proporcionan los países asiáticos, que registran experiencias muy interesantes y efectivas de cómo abordar el problema de la pobreza.

La pobreza crítica no es, por tanto, un problema insoluble; es un tema abordable que América Latina puede resolver en plazos razonables.

En ese sentido, es urgente atender las tensiones sociales que surgen de nuevas demandas sobre las políticas en curso, particularmente aquéllas que vienen de los sectores excluidos, como los grupos étnicos, o la aparición de fenómenos recientes relativos a reclamos de tierras, o las situaciones de deterioro de las condiciones de vida en las ciudades, que se ilustra por el aumento impresionante de la violencia y la criminalidad en algunas de ellas.

Todos estos elementos se traducen en la necesidad de adoptar políticas orientadas a aliviar esas tensiones sociales que, desatadas, pueden tener profundas implicaciones, no solamente sobre la calidad de vida de la gente, sino también en las propias bases de la convivencia social, sin cuya estabilidad es imposible construir economías de mercado dinámicas y exitosas.

Modernizar las instituciones

Me refiero en especial al Estado y a sus distintos componentes, así como también a las instituciones del sector privado. En este sentido, considero que el próximo siglo llama al fortalecimiento de los gobiernos locales y municipales, los cuales habrán de asumir responsabilidades cada vez mayores. Nuestra tarea es apoyar y fortalecer la modernización de estos gobiernos, que hoy constituyen un elemento fundamental del progreso institucional.

La calidad de la acción política

El mejoramiento de la calidad de la acción política será reclamada cada vez más desde distintos ángulos. Pienso que los cuerpos políticos y los sistemas de información de la opinión pública no están a la altura de lo que se precisa en estos momentos para asumir los nuevos desafíos.

Se requiere hacer un gran avance en la forma de encarar la acción política y de elaborar los grandes consensos nacionales que reclaman los tiempos y los desafíos del siglo que se aproxima. A ese respecto, es importante que la población conozca el costo de las opciones de política y que, al mismo tiempo, tenga la información necesaria para respaldar los procesos en marcha.

Esto implica nuevos avances en materia de participación ciudadana, para lograr que la democracia adquiera su verdadero significado para toda la población, y que ésta se sienta incorporada en su construcción y funcionamiento, y por tanto mantenga viva la fe que alimenta el estilo de vida en que todos queremos vivir.

Los desafíos a nuestra institución

El Banco siempre ha tratado de ajustar sus políticas y enfoques operativos de acuerdo con el cambio en las necesidades de los países miembros de la región. Al acercarnos al comienzo de un nuevo siglo, la coyuntura actual parece sumamente auspiciosa, tanto para la región como para el Banco. Hay conciencia general de que la región enfrenta serios desafíos y de que el Banco puede desempeñar un papel de cooperación importante para hacerles frente, mediante una visión actualizada de las diversas necesidades de sus países miembros prestatarios y de una adecuación continua de su accionar.

A medida que la cooperación del Banco a la región continúe realizándose según los lineamientos del Octavo Aumento General de Recursos, seguirán surgiendo nuevos desafíos y la necesidad de diseñar nuevas modalidades de cooperación financiera y técnica con la región. Por

muy amplias que sean las actividades actuales, siempre será posible que surjan nuevos requerimientos relacionados con la dinámica de la globalización y la integración de los mercados financieros internacionales. Estos cambios exigen que el Banco adapte continuamente su accionar e incorpore nuevos métodos para realizar las funciones establecidas y ensaye nuevas experiencias conforme los países miembros lo requieran.

A este respecto, cabe señalar que el Banco se encuentra ya afrontando una variedad de temas complejos, para los cuales no hay respuestas fáciles:

- Dada la contribución relativamente pequeña que el Banco puede efectuar a la resolución de las necesidades globales de inversión de la región, corresponde preguntarse qué esfuerzos adicionales podría hacer la Institución para estimular el flujo de recursos externos para el desarrollo que recibe la región, especialmente los países que aún no tienen acceso a los mercados internacionales de capital. Por cierto, habrá que continuar buscando nuevas oportunidades de cofinanciamiento, y asegurar que nuestras operaciones de préstamo al sector privado y de apoyo a las reformas de política estimulen el aumento de los aportes de cofinanciamiento.

- A medida que el Banco mejora la expedición y eficacia de sus operaciones de préstamo, no puede descuidar la preparación de proyectos de desarrollo, sin los cuales la transferencia de recursos que hace a los países podría resentirse en el futuro. En este sentido, el Banco está haciendo esfuerzos decididos para mejorar la eficiencia de todas sus actividades.

- El Banco está haciendo esfuerzos vigorosos para fortalecer el análisis económico de los países y su proceso de programación, a fin de asignar sus recursos a las actividades que tengan mayor impacto sobre el desarrollo. Sin embargo, cabe reconocer que, incluso en las mejores circunstancias, se trata de una tarea difícil. Con todo, el Banco está procurando desarrollar pautas de referencia y metodologías que permitan abordar estos aspectos, pero pasará un cierto tiempo antes que puedan verse los frutos.

- Aunque el Banco se encuentra trabajando activamente con sus países miembros prestatarios en el fortalecimiento de sus instituciones de desarrollo, hay una creciente preocupación de que podría necesitarse una acción más intensa para mejorar y expandir la capacidad de absorción de cooperación externa por parte de estos países, especialmente los más pequeños y más pobres.

- Una consecuencia importante de la globalización y del aumento del comercio regional y subregional y de los programas de integración, es la oportunidad de expandir el campo de acción del Banco en apoyo a la región, a medida que ésta enfrenta los problemas de la transición y de la convergencia hacia un sistema de mayor libertad de comercio y de movilidad de los factores productivos.

Los esfuerzos que el Banco realiza para contribuir al trabajo intelectual y al debate en torno a los temas del desarrollo continúan siendo una actividad de alta prioridad, aun con los modestos recursos que tenemos disponibles para estos fines. Seguimos enfrentando el desafío de buscar modalidades más eficientes y eficaces para contribuir en esta materia, tanto por interés del

Banco como de la región. Pienso que el Banco haría una contribución importante si aumentara la difusión del análisis de las enseñanzas que ofrecen las mejores prácticas observadas en otras partes del mundo y dentro de la propia región. Ello sería un aporte a los esfuerzos para elevar la productividad y la eficiencia de los sistemas económicos y sociales de la región.

El Banco ha avanzado en el tratamiento de estos asuntos, pero no nos damos por satisfechos. Su especial relación con la región trae aparejada la responsabilidad de adaptarse continuamente a las cambiantes necesidades de la región. Su contribución al desarrollo regional va más allá del ámbito socioeconómico, y está consciente de que se le puede desafiar a aumentar su apoyo a sus países miembros prestatarios en el fortalecimiento de sus sistemas políticos y organizaciones e instituciones de la sociedad civil, que son esenciales para el desarrollo de una ciudadanía informada y participativa.

Página en blanco a propósito

Capítulo II

EL PROCESO DE DESARROLLO

Página en blanco a propósito

Resumen

Este trabajo fue preparado para la Conferencia Paul Hoffman, auspiciada anualmente por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Comencé recordando el papel emblemático que desempeñó Paul Hoffman en el establecimiento de la Organización Mundial, como luchador por la paz, la cooperación y el desarrollo. El concepto de desarrollo tomó un vigoroso impulso en el período de posguerra. El esfuerzo de conceptualización a que dio lugar esta preocupación hizo que en lugares muy diferentes surgieran al mismo tiempo distinguidos economistas que rápidamente se convirtieron en los pioneros del pensamiento sobre el desarrollo económico, quienes proporcionaron interpretaciones sobre los orígenes y naturaleza de los problemas del subdesarrollo, y que propusieron una variedad de estrategias y soluciones para superar esos problemas.

Ellos mostraron la especificidad de los problemas del desarrollo en comparación con los que presentaban las economías industrializadas. También mostraron que el subdesarrollo se caracteriza u origina en la forma de inserción de los países subdesarrollados en el comercio internacional. También demostraron la vinculación existente entre los problemas planteados en el frente externo y los factores internos (económicos, políticos y sociales) en los países subdesarrollados.

Me detengo en el documento para señalar las lecciones recogidas después de cuatro decenios de lucha por el desarrollo. En la identificación de esas lecciones no está ausente mi visión personal, acumulada tras largos años de servicio en favor del desarrollo de los países de América Latina, desde distintas posiciones nacionales o internacionales. Reflexionar sobre esas lecciones es una tarea indispensable para ensayar nuevas interpretaciones teóricas acerca de cómo promover el desarrollo de los países de la región, para implementar las reformas económicas que dichos países requieren y formular las políticas económicas indispensables para llevar a cabo esas reformas.

Ese recuento me permitió considerar de qué manera América Latina puede enfrentar sus opciones en el campo del desarrollo. La región tiene la doble responsabilidad de resolver la crisis por la cual ha atravesado durante los años ochenta y la de poner en marcha un vigoroso programa de

modernización económica y social que le permita insertarse en las actuales realidades de la economía internacional. La solución de la crisis debe cumplir ciertos requisitos fundamentales, tales como la necesidad de conseguir el equilibrio fiscal, controlar los procesos inflacionarios y administrar adecuadamente el problema del endeudamiento externo. La modernización económica y social a mediano y largo plazo de los países de la región supone varias condiciones.

En primer lugar, la transformación de nuestras estructuras productivas, a fin de aumentar su productividad y competitividad en los mercados internacionales. Esta transformación requiere de una participación central del sector privado y, por lo tanto, de la aplicación de políticas macroeconómicas correctas que permitan el funcionamiento del mercado.

Segundo, esto implica la reforma del Estado, una institución que en muchos casos se ha vuelto ineficiente y burocrática. Esto tiene que ver más con el tamaño del Estado y su adecuación a las nuevas realidades económicas y sociales y en ningún caso con su desaparición. Es más, esta tarea no puede confinarse a la estructura del Estado, sino que pasa fundamentalmente por una redefinición de las responsabilidades de éste y del sector privado en una sociedad moderna. La implementación y el éxito de las reformas económicas dependen de la existencia de un Estado que garantice el clima de estímulo y estabilidad requerido para el buen funcionamiento del mercado y que suministre los mecanismos regulatorios necesarios para asegurar la competencia entre los agentes económicos y compatibilizar sus intereses con los de la comunidad.

Al mismo tiempo, la región requiere construir nuevas formas de inserción internacional, compatibles con un mundo globalizado. Esto supone una fuerte transformación productiva interna, que genere un aumento de su competitividad internacional, una tarea en que el papel central del sector privado debe ir de la mano con el necesario apoyo institucional del Estado.

Tal vez lo que se plantea con más fuerza es la necesidad de una nueva política social, que asegure que sus resultados benefician efectivamente a los sectores más desposeídos, pero que no se base exclusivamente en la transferencia de servicios compensatorios con cargo al gasto fiscal, sino que se apoye fuertemente en la incorporación de esos sectores a actividades productivas. En esta nueva política la educación, el empleo y la pequeña y microempresa están llamados a jugar un papel fundamental.

Todo lo anterior requiere de consensos políticos básicos, que históricamente han sido muy difíciles de alcanzar en América Latina, pero que a partir de las experiencias de la década perdida y de la aceptación generalizada de las reformas económicas están comenzando a forjarse.

LA PRAXIS DEL DESARROLLO¹

La praxis del desarrollo y la experiencia latinoamericana

Deseo comenzar mis palabras agradeciendo en forma muy especial al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, por brindarme esta oportunidad de ocupar la prestigiosa cátedra instituida en homenaje a Paul Hoffman.

Mis agradecimientos tienen que ver, en primer lugar, con la satisfacción personal que me significa estar en las Naciones Unidas, institución a la que me siento tan ligado por profundos sentimientos de respeto y admiración, como por afecto y reconocimientos personales. Siempre he creído y seguiré creyendo en los objetivos de esta Organización. Ella encarna uno de los grandes ideales éticos de todos los tiempos: el compromiso con la paz, la cooperación y el diálogo en el mosaico de etnias, nacionalidades e ideologías que representan las Naciones Unidas.

A esa muy especial satisfacción personal, debo agregar el honor que significa para mí ocupar esta cátedra tan honrosa. Conocí personalmente a Paul Hoffman y sé de su profunda contribución a esta Organización y al mundo. Su contribución está en el origen mismo de este Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Paul Hoffman formó parte de esa legión de gladiadores de la paz que estuvieron presentes en el lanzamiento de la Organización. Como hombre que conoció el peligroso curso de la crisis de los años treinta y que más tarde vivió, como espectador privilegiado, los horrores de la segunda guerra mundial, luchó por el ideal de la paz que dio nacimiento a la Organización, con profunda convicción personal y una gran voluntad. Acompañando a un grupo de hombres iluminados, que hicieron de aquellos ideales un objetivo de su vida personal y profesional, él comprendió que la consolidación de la paz era un objetivo tan imperioso como complejo.

La paz no podía ser el mero resultado del silencio de las armas, o de la voluntad internacional de darle soberanía y autodeterminación a decenas de nuevas naciones ansiosas de libertad. Ello debía ser el resultado de una gran batalla por la dignidad del hombre y el respeto de sus derechos fundamentales, entre los cuales el acceso al progreso material y la igualdad de oportunidades cobraban particular relieve. Es así como el desarrollo económico se transformó en el nuevo nombre de la paz. Paul Hoffman fue uno de los forjadores principales de ese noble ideal.

Al recordarlo en estas conferencias, la Organización rinde un merecido homenaje a un gran arquitecto de la paz mundial y a toda una generación de hombres notables, que impulsaron la lucha por el desarrollo económico y la cooperación internacional.

¹ Exposición de la Conferencia Paul Hoffman 1989, pronunciada por el Presidente Iglesias bajo los auspicios del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Nueva York, NY, 13 de junio de 1989).

Desarrollo y cooperación internacional

Aun cuando el concepto del desarrollo está presente en la literatura económica desde Adam Smith hasta nuestros días, es bien sabido que tan sólo en la posguerra ese concepto adquiere un vigoroso impulso, en el plano de las ideas económicas y sociales y de las políticas nacionales, así como en el ámbito de la cooperación internacional.

Es muy revelador que ese gran esfuerzo de conceptualización haya germinado en forma contemporánea en el pensamiento tanto del Norte como del Sur, en distintos sectores académicos.

Los pensadores más destacados del desarrollo vivieron la crisis económica, social y política de los años treinta. Ellos estudiaron las respuestas keynesianas y de la economía del bienestar, conocieron los desafíos de la economía de guerra y asistieron al surgimiento de las primeras experiencias de planificación económica nacional.

Con todo ese bagaje intelectual y de experiencias personales tan valiosas, ellos se preocuparon por los problemas del subdesarrollo y por la búsqueda de soluciones a las demandas de las nuevas naciones, las cuales adquirirían, merced a la labor descolonizadora de las Naciones Unidas entre otras, una capacidad de expresión desconocida en la historia de la humanidad.

Prebisch, Rosenstein Rodan, Lewis, Myrdal, Nurkse y Mahalanobis trabajaron intensamente tratando de responder a las mismas interrogantes. A ellos correspondió vivir un proceso extraordinariamente dinámico, donde las ideas y la praxis del desarrollo se combinaron, ofreciendo las respuestas que numerosos países ansiaban. Las Naciones Unidas alentaron y contribuyeron a la incesante búsqueda colectiva de nuevas ideas. Es en ese contexto donde surgen y se nutren los conceptos de la solidaridad y cooperación internacional, como instrumento del desarrollo y como expresión de un nuevo valor ético incorporado a la convivencia de las naciones.

Ya no se trata de la solidaridad como una forma de caridad, sino como un compromiso mundial entre sociedades ricas y pobres, con vistas a acortar la distancia que las separaba en niveles de vida y en la distribución de los frutos del progreso.

Los mismos conceptos que originaron una variedad de nuevas soluciones a los problemas del subdesarrollo contribuyeron a la formulación de nuevas formas de cooperación internacional, que habrían de afincar en Naciones Unidas sus mejores y más universales objetivos.

El aporte del nuevo pensamiento a la explicación del subdesarrollo y a las políticas del desarrollo

La contribución del pensamiento sobre el desarrollo hecho a la economía ha sido motivo de cierta controversia. Para algunos se trata de una auténtica creación intelectual, de un nuevo capítulo de la ciencia económica, que ofrece explicaciones originales sobre las causas del subdesarrollo y ayuda a la formulación de políticas más efectivas. Para otros, en cambio, se trataría de un intento de elaboración conceptual irrelevante, relativo a un campo del pensamiento ya cubierto por la ciencia económica convencional. La controversia subsiste y no es del caso entrar en ella en estos momentos.

No obstante, detengámonos a reexaminar algunas de las ideas fundamentales aportadas por aquellos pensadores a la discusión de los temas del desarrollo y la inspiración política, que más allá de esa controversia han tenido un importante impacto sobre la convivencia internacional y el devenir económico y social de muchos pueblos.

La mayor contribución de esas ideas consistió en despertar la conciencia académica y política del mundo sobre la especificidad de los problemas del desarrollo en los países de menores ingresos. Comenzando por destacar la realidad demográfica, de proporciones desconocidas en la época en que el mundo desarrollado acometió la revolución industrial, generó un nuevo concepto: el de economías con excedente de mano de obra, como bien lo formuló Arthur Lewis.

Otra contribución consistió en señalar una forma distinta de inserción en el comercio internacional, basada predominantemente en la oferta de productos primarios, que compiten en desventaja relativa con los productos manufacturados. Ella alimentó la teoría –siempre controvertida, pero tantas veces confirmada– del deterioro de los términos del intercambio, lanzada a base de distintos enfoques por Prebisch y Singer.

En esta enumeración, cabe agregar la constatación de formas imitativas de producción y de consumo predominante en las sociedades subdesarrolladas, las cuales estuvieron ausentes en las fases iniciales del desarrollo de los países centrales. Esta fue una importante contribución conceptual hecha por Nurkse, entre otros.

Otra faceta sobre la que los pioneros del desarrollo hicieron especial hincapié corresponde a la visión global del subdesarrollo y su vinculación con factores sociales y políticos, en lo interno, y con las limitaciones de un sistema de relaciones internacionales asimétrico y muchas veces injusto, en lo externo. Aquí cabe reconocer la enorme tarea de investigación y formulación científica de Gunnar Myrdal.

Podríamos continuar con la variada y extensa lista de fenómenos singularizados por los pensadores del desarrollo. Todas estas hipótesis de trabajo no han escapado a la controversia ni al debate científico e ideológico. Pero más allá de ese debate, ellos contribuyeron decisivamente al despertar de la conciencia crítica en torno al subdesarrollo y a la formulación de una visión histórica y global del mismo. En segundo lugar, ellos también aportaron su inspiración intelectual y política a la creación del andamiaje de políticas e instituciones vinculadas a la cooperación internacional para el desarrollo. En efecto, la acción económica de las Naciones Unidas es un ejemplo conspicuo de la respuesta dada al estado de conciencia pública internacional, al que sirvieron las ideas de los próceres del desarrollo.

Keith Griffin sintetiza y valora en un reciente artículo² la visión retrospectiva de aquel esfuerzo en los siguientes términos:

² Keith Griffin. Thinking about Development: The Longer View. *Development Journal of the Society for International Development* 1988:2/3.

“¿Dónde estamos después de estas meditaciones acerca del desarrollo? El atractivo intelectual del tema, la calidad de las contribuciones de los mejores y más imaginativos pensadores y la alta prioridad de los empeños de quienes trataron de resolver problemas difíciles e importantes, resultan impresionantes cuando se hace el examen retrospectivo. Asimismo, puede percibirse que los problemas resurgen, desaparecen y luego renacen. Ello no debe interpretarse como una prueba de fracaso, infortunio, incapacidad para llegar al fondo de los problemas, o de la futilidad de la propia empresa. La evolución de las ideas en torno al desarrollo no ha sido circular, sino más bien se asemeja a una espiral ascendente. Se ha logrado progreso, el conocimiento se ha enriquecido y nuestra comprensión se ha profundizado”.

Reconforta esta visión histórica, especialmente en momentos en que en el campo científico se aprecia una actitud escéptica sobre el esfuerzo de los pioneros del desarrollo y cuando el interés por aquella disciplina parece decrecer entre los investigadores contemporáneos.

La praxis del desarrollo: lecciones de experiencias decantadas

El mundo del desarrollo puso en movimiento la “praxis” de las políticas para el crecimiento y el progreso económico y social, muchas de las cuales se inspiraron en aquellas ideas formuladas por los pioneros del desarrollo. Los resultados han sido variados, pero al juzgarlos es menester tomar en cuenta las circunstancias particulares en que las políticas fueron concebidas y las realidades en que fueron aplicadas.

Pero más allá de la validez o ineficacia de aquellas ideas y políticas, luego de casi medio siglo de experiencias, es posible extraer algunas conclusiones que comienzan a tener validez universal, sobre cuya base será posible emprender cualquier acción futura. Me referiré a algunos aspectos específicos que la praxis del desarrollo ha venido decantando en las últimas décadas. No es extraño que en la identificación de estas lecciones me apoye en mi experiencia personal, acumulada tras largos años de servicio en pro del desarrollo de América Latina.

- Una primera lección, que se infiere de casi medio siglo de praxis del desarrollo, por obvia no es menos relevante: el proceso de desarrollo es una tarea más compleja y difícil que lo imaginado hace cuarenta años.

En las estrategias del desarrollo no hay paradigmas universales ni soluciones milagrosas. La lucha por el desarrollo es ante todo una empresa interna, que debe ser acometida en varios frentes, en un largo proceso que, como lo demuestra la práctica, dista mucho de ser lineal y acumulativo. Por el contrario, el proceso está lleno de discontinuidades donde la solución de un problema suscita el surgimiento de nuevas dificultades. Se trata de un proceso más complejo que el concebido inicialmente, como la realidad se encargó de ilustrarlo. Una enseñanza dejada por estas experiencias es que la formulación de objetivos y la selección de instrumentos deben ser encaradas con gran pragmatismo y prudencia.

- Una segunda lección consiste en que las políticas de desarrollo de mayor éxito han sido

aquellas que pudieron agregar a la coherencia interna de las medidas y a la persistencia en su aplicación. Coherencia y persistencia son condiciones indispensables para que los esfuerzos de desarrollo sean exitosos. Además, la conjunción de ambas condiciones se debe dar en un contexto político adecuado. Esta comprobación histórica realza un aspecto igualmente incontrovertible: el proceso de desarrollo no se realiza en el vacío, sino que está enmarcado por el contexto político. Si este marco asegura la continuidad de políticas coherentes, las posibilidades de éxito de éstas son mayores. Una gran dificultad radica en la falta de persistencia en los objetivos y las políticas, lo que transmite señales erráticas a los actores económicos.

- La experiencia enseña también que el proceso de desarrollo depende del entorno internacional. Es una relación de interdependencia, que tiene grados y modalidades diversas. En algunos casos constituye un obstáculo, en otros es un estímulo al proceso de desarrollo. Sería una simplificación excesiva de la realidad el ignorar las injusticias, o las asimetrías, de las relaciones internacionales, que han venido siendo denunciadas en múltiples oportunidades en importantes foros como éste. Asimismo, sería otra simplificación el desconocer que algunos países, sobre la base de la eficiencia productiva y la aplicación de políticas adecuadas, han logrado corregir buena parte de los efectos negativos de la interdependencia económica externa y en muchos casos han podido aprovecharse de ella.

Así, los procesos de desarrollo no pueden evitar la creciente interdependencia económica. A su vez, la experiencia demuestra que esa interdependencia puede administrarse con vistas a maximizar sus efectos positivos sobre el desarrollo y a reducir los desfavorables.

- Otra lección de las experiencias exitosas: no hay crecimiento sin acumulación de capital y esa acumulación a largo plazo sólo puede basarse en un vigoroso esfuerzo de ahorro interno. El ahorro y la inversión interna fueron fuentes principales o al menos importantes del crecimiento. Ningún esfuerzo de cooperación externa puede reemplazar el esfuerzo de ahorro interno.

- Junto con la inversión, un proceso de desarrollo dinámico requiere productividades crecientes, conseguidas principalmente por vía de la incorporación de nuevas tecnologías. A su vez, esto pone de relieve, con claridad meridiana, el papel clave que los recursos humanos juegan en cualquier política o modelo de desarrollo. Hay experiencias de crecimiento económico exitoso en países pobres en recursos naturales, pero no hay ejemplos de desarrollo dinámico y sostenido que hayan prescindido del recurso humano.

Un reciente estudio europeo demostró que las actuales disparidades de ingreso entre los países europeos siguen una correlación estrecha con las diferencias en los niveles educativos entre esos mismos países existentes a mediados del siglo XIX.

- Otra lección de la historia del desarrollo consiste en la íntima relación encontrada entre el crecimiento económico y el desarrollo social.

En algún momento pudo creerse que el mero crecimiento económico aseguraba una distribución equitativa de sus frutos. Hoy sabemos que ello no es así. La equidad social debe ser un objetivo explícito de cualquier esfuerzo de desarrollo, si se quiere asegurar su sustentación a largo plazo. No hay crecimiento sostenible a largo plazo sin equidad distributiva.

Este problema puede abordarse desde distintos ángulos y según distintas concepciones políticas. Al respecto, hay más de una opinión sobre cómo resolver el problema distributivo. Pero un proceso de desarrollo librado exclusivamente a las fuerzas del mercado alimenta tendencias concentradoras de la riqueza, que sólo una política social explícita puede revertir. Para ello, el gobierno debe asumir responsabilidades específicas.

- Ha habido un amplio debate en torno a las diversas experiencias de desarrollo, que destacan tanto las virtudes del mercado como los méritos de la planificación centralizada, en lo relativo a la asignación de los recursos productivos y la orientación de las políticas.

Hoy en día hay una marcada convicción en torno a las virtudes del mercado, tanto en economías mixtas como en economías centralmente planificadas, y en destacar asimismo las limitaciones de la intervención estatal. Es preciso reconocer que los excesos de voluntarismo a que apelaron muchas experiencias de desarrollo terminaron sofocando las fuerzas dinámicas del mercado, anclando o erosionando el papel natural que le cabe al mismo especialmente en países de economía mixta. Se impone, pues, una reconsideración del papel del mercado frente a los excesos del voluntarismo burocrático en el diseño de las políticas de desarrollo. Estas revisiones no deben ignorar las responsabilidades propias del Estado como orientador de las políticas del desarrollo, desde la conducción de políticas macroeconómicas coherentes hasta el diseño de estímulos que impartan señales apropiadas a las fuerzas dinámicas del mercado, o aun actuando directamente cuando éste no responde a aquellas señales. Todas las experiencias de desarrollo exitosas no responden a un Estado ausente sino a uno presente, donde la clave del éxito no es necesariamente intervenir menos, sino en muchos casos intervenir mejor.

- Otro punto específico que se desprende de la praxis del desarrollo es que debe reconocerse que, a pesar de reiterados esfuerzos y denuncias, las políticas de coyuntura o de corto plazo no lograron conciliarse adecuadamente con los objetivos declarados de las políticas de desarrollo. Cuando lo lograron se trató más bien de casos excepcionales.

Así, mientras que las políticas de corto plazo tuvieron que tratar con las decisiones diarias, vinculadas por ejemplo a las políticas de precios, al control de las presiones inflacionarias o a la gestión del sector externo, las políticas de desarrollo no siempre tuvieron éxito en incorporar explícitamente en sus instrumentos las acciones relativas al corto plazo. En consecuencia, en muchos casos se desarrollaron gestiones económicas paralelas entre los responsables del corto plazo y los programadores del desarrollo, sin una visión integrada de ambos procesos.

Los resultados son conocidos. La tiranía de las urgencias del corto plazo dominó cualquier otra preocupación y la programación de la gestión de largo plazo careció de una base macroeconómica sólida, lo que en muchos casos la hizo complaciente con la inflación o tolerante con los desequilibrios fiscales.

- Así también la praxis del desarrollo puso de manifiesto grandes vacíos. En efecto, en la rica temática de la experiencia del desarrollo, algunos problemas vitales para América Latina estuvieron vinculados a ella sólo marginalmente. Dos de ellos son insoslayables cuando se los mira en una perspectiva histórica: me refiero al tema de la población y a los problemas de la preservación ambiental.

Es bien sabido que la región tiene las tasas de crecimiento demográfico más altas del mundo en desarrollo, a pesar de su reducción sensible en los últimos años. Las herencias del pasado determinarán la futura demanda de puestos de trabajo en cifras inéditas para cualquier experiencia de desarrollo dinámico conocido. El problema subsiste y si bien ha habido importantes contribuciones técnicas y políticas, aportadas por varias instituciones nacionales o regionales, estimo que las políticas de población, por las fuertes sensibilidades que suscita, aún no forman parte explícita de los programas de desarrollo. En igual sentido, la preservación de los recursos naturales y del ambiente habrá de ganar creciente terreno en la atención pública regional y mundial. América Latina posee una amplia riqueza en recursos naturales y “ecosistemas”, que deben protegerse mediante políticas de desarrollo autosostenido.

• Por último una de las lecciones más simples, pero no menos relevante, es que no se puede hacer todo al mismo tiempo. Uno de los defectos del pensamiento y la acción en favor del desarrollo ha sido el exceso de objetivos y una evaluación poco realista de la capacidad del Estado para instrumentar las políticas apropiadas.

Esta crítica ya fue formulada por Hirschman hace años, al analizar la amplia gama de objetivos del desarrollo que se persiguieron en América Latina en estas últimas décadas.

Si algo enseña la praxis del desarrollo es que no se puede hacer todo al mismo tiempo. El arte de la política económica es elegir los hilos conductores apropiados para cada circunstancia. Y esa elección implica definir prioridades, tanto en los objetivos como en los instrumentos.

América Latina frente a sus opciones de desarrollo

Quisiera abordar esta segunda parte de mis reflexiones ocupándome de aquellas lecciones de la praxis del desarrollo en su proyección sobre América Latina del presente y el futuro.

La región enfrenta uno de los momentos más difíciles de su historia contemporánea. Por lo menos en lo que hace a la gran mayoría de los países y, especialmente, cuando se observa la situación de grandes segmentos de la población latinoamericana.

Esta crisis –lo hemos dicho en más de una ocasión– reconoce causas estructurales profundas, de vieja data, vinculadas en muchos casos a políticas erradas en lo interno y en lo externo. Pero se deben reconocer también los efectos negativos de las relaciones internacionales, como en esta década lo ilustra el deterioro de los términos del intercambio y el aumento sin precedente de las tasas de interés real, junto al peso de las políticas comerciales restrictivas o proteccionistas que emergieron.

Pero a esas causas, algunas de viejo cuño, se agregó en la década de los setenta el pesado endeudamiento externo, que hoy constituye para muchos países un freno formidable al proceso de desarrollo. La combinación de estos elementos adversos ha producido en algunos países el resurgimiento de peligrosas tensiones inflacionarias y una caída espectacular en las tasas de inversión. En esas circunstancias, la región ha perdido dinamismo; el producto per cápita ha caído y hoy se sitúa un 6%, en promedio, por debajo del de 1980.

La región ha reaccionado en múltiples frentes, poniendo en marcha severos procesos de ajuste para lograr la estabilidad financiera y de precios, y ha emprendido a la vez amplios programas de racionalización del sector público, de apertura del sector externo, de expansión de la capacidad exportadora y de administración racional de sus precios relativos. No obstante, la situación general sigue siendo de recesión y crisis, con profundos costos sociales.

En tales circunstancias, la tarea que deberá enfrentar la región en los próximos años es de dimensiones inéditas y de una complejidad extraordinaria. De lo que se trata –apelando al principio de selectividad de las decisiones, que debe operar en este proceso– es de identificar aquellos “hilos conductores” que mejor puedan revertir las tendencias presentes e iniciar la recuperación del crecimiento y el mejoramiento en las condiciones de vida.

Dos son las tareas claves a que nos convoca la actual situación de la gran mayoría de los países latinoamericanos. Por una parte, resolver la crisis de corto plazo. Por la otra, poner en marcha vigorosos programas de modernización económica y social.

La tarea de resolver la crisis debe concentrarse en dos frentes íntimamente ligados, pero que por su gravedad merecen atención prioritaria, dado que su solución condicionará cualquier programa de reformas estructurales conducente a la modernización. Esos frentes son el control de los procesos inflacionarios y la administración del endeudamiento externo.

Ambos objetivos tienen un común denominador, cual es la aplicación de políticas macroeconómicas coherentes y sostenidas. En las presentes circunstancias, esas políticas están acotadas por la propia gestión del endeudamiento externo y por la reducción del déficit público. El endeudamiento externo alimenta el endeudamiento interno y ambos comprometen rígidamente el gasto fiscal, el cual está en la base de cualquier solución del problema inflacionario. Para algunos países de la región no existe problema más apremiante que el de recuperar una cierta estabilidad financiera y de precios.

La modernización económica y social de la región

Sin embargo, la estabilidad de precios es una condición necesaria pero no suficiente. La región debe emprender además la difícil tarea de la modernización económica y social.

Las ricas lecciones del pasado debieran servir de apoyo a la selección de opciones apropiadas, que debe ser hecha con criterio rigurosamente objetivo.

En el amplio espectro de objetivos, quisiera destacar aquellos que inevitablemente deberán formar parte de cualquier esfuerzo sistemático y coherente hacia una modernización económica, sostenida y socialmente equitativa: 1) transformación productiva de la región; 2) reforma del Estado; 3) nueva inserción internacional de América Latina; 4) nuevas orientaciones de la política social de emergencia y de largo plazo, y 5) los consensos sociopolíticos básicos.

1. La transformación de las estructuras productivas. La transformación de las estructuras productivas pasa necesariamente por el aumento de la productividad y el mejoramiento de la

capacidad de la región para competir internacionalmente, tal como la CEPAL lo ha venido destacando sistemática y reiteradamente.

Esa transformación debe contar necesariamente con la participación activa del sector privado, estimulada por el funcionamiento de políticas macroeconómicas que induzcan a decisiones adecuadas del mercado, y por esa vía a procesos de alta productividad y competitividad, especialmente en los mercados internacionales.

2. La reforma del Estado. La reforma del Estado es la tarea más urgente y difícil de todas, puesto que implica partir de un juicio crítico y sereno acerca de una institución que en muchos casos se ha vuelto ineficiente y burocrática. Esto no significa adoptar criterios apriorísticos sobre el papel del Estado, sino a partir del reconocimiento actual de las deformaciones e ineficiencias a que ha dado lugar una excesiva expansión del aparato público.

En última instancia, será una interacción dinámica y creativa entre el Estado y el sector privado la que definirá las responsabilidades de uno y otro sector en la sociedad moderna.

La reforma del Estado debe abordar desde lo más urgente, que es el déficit operativo del gobierno central y de las empresas públicas, hasta la racionalización del gasto; la reforma del sistema y la administración tributaria, y la transferencia al sector privado de empresas públicas que serían mejor administradas por ese sector.

Tan importante como todo lo anterior es la descentralización de la gestión del Estado, para llevar a cabo una verdadera democratización de la acción pública, con mayor participación de las agencias municipales y organizaciones sociales.

Esta tendencia, ya madura en los países desarrollados y que está abriéndose paso tímidamente en nuestra región, constituye uno de los desarrollos más promisorios del futuro del Estado latinoamericano.

Como bien lo sintetizó recientemente Miguel Urrutia: "La discusión de la estrategia del desarrollo en América Latina, en las últimas tres décadas, se centró en el tema de la intervención del Estado en la economía. En los años ochenta ese modelo entró en crisis, pues la estrategia no benefició a la mayoría de la población. La estrategia creó un Estado burgués en beneficio de una nueva clase media ..."

"En esta década se ha iniciado en América Latina el proceso de democratización del Estado. Sólo se puede mantener un consenso nacional y la paz interna si las mayorías sienten que tienen una mayor participación en el proceso político y en los frutos del desarrollo. Esto sólo se logrará cambiando los objetivos del Estado y sus bases de apoyo. Esa es la transformación que tiene que ocurrir en América Latina en los años ochenta".³

³ Miguel Urrutia. *Bases de apoyo político para la reestructuración fiscal en América Latina*. Ponencia presentada en el "Coloquio Internacional sobre Estrategias de Desarrollo de los Países Latinoamericanos: Experiencias, Perspectivas y Viabilidades", El Colegio de México, México D.F., del 18 al 21 de octubre de 1988. Página 10.

3. Una nueva inserción internacional. Está claro que la inserción dinámica de América Latina en el comercio internacional debe ser una base de apoyo del proceso de crecimiento, lo cual implica la transformación productiva interna con vistas al aumento de la competitividad de la región en los mercados internacionales.

La empresa privada tiene un papel clave en este proceso, pero no se basta por sí sola: depende de políticas adecuadas, del apoyo institucional público y privado y de las relaciones con los mercados internacionales.

La creación de una cultura exportadora, como lo ilustraron algunas experiencias exitosas en los últimos años, es una tarea principal de la iniciativa privada, acompañada de un programa de apoyo integral por parte del sector público. En América Latina hemos observado algunas experiencias exitosas a este respecto, que marcan el rumbo a seguir en los próximos años.

4. Una nueva política social. Muchos fenómenos sociales se refuerzan mutuamente, lo cual obliga a revisar las políticas sociales y a adoptar nuevos esquemas para abordar soluciones diferentes. El dramático deterioro de las condiciones sociales en el curso de la última década ha acentuado el rezago tradicional de vastos sectores de la población, dado que las políticas sociales que acompañaron el desarrollo no llegaron a los estratos de menores ingresos de la sociedad latinoamericana.

Para acometer la imprescindible tarea de revisión de las políticas sociales se requiere un juicio crítico del pasado y una adecuada selección de los objetivos e instrumentos de la política social. El primer objetivo es llegar a todos los estratos de la sociedad desposeída, superando las modalidades asistenciales o meramente redistributivas, que terminan usando los recursos y excluyendo a vastos sectores de la población a los cuales nunca llegan los beneficios de las políticas sociales públicas.

La nueva política social debe asegurar una participación socioeconómica plena y autónoma de los individuos, mejorar la eficiencia del gasto público y estimular la capacidad creativa de la sociedad latinoamericana. En tal sentido, las experiencias en el campo de los mecanismos de autoayuda y de promoción de la pequeña empresa abren fronteras de enorme potencial económico y social.

Así, el gasto público reducido por la limitación de los recursos fiscales, puede multiplicar sus efectos a través del cambio de los objetivos y de las modalidades de acción de la política social.

5. Los consensos sociopolíticos básicos. Una de las más altas prioridades de política en el futuro inmediato es superar la crisis y encaminar a la región a un proceso de modernización económico social, que asegure la consolidación de las ganancias democráticas de los últimos años. América Latina requiere encontrar las bases del éxito de esa modernización en grandes consensos, o en pactos sociales básicos que apoyen e impriman continuidad a los cambios.

La sociedad en su conjunto debe participar a través de sus cuerpos políticos. Y esa participación se legitimará en la medida que el liderazgo político sea percibido como un factor de impulso de procesos dinámicos y equitativos, con amplia participación de todas las fuerzas sociales.

Un programa de modernización requiere liderazgo político, el cual asegura la continuidad de las políticas, si logra construir consensos básicos en torno a los objetivos del programa entre los agentes de la producción y el gobierno.

Los conceptos antes expresados ilustran algunos rasgos salientes de esta dialéctica rica y variada que se ha dado entre las ideas y la praxis del desarrollo en la posguerra, con especial referencia a la experiencia vivida en América Latina. Resulta clara la enorme contribución hecha por los pensadores pioneros, como Paul Hoffman, al conocimiento de los problemas del desarrollo y a la formulación de una visión histórica e integral del mismo. Junto con las ideas están las lecciones de la praxis llevada a cabo por políticos y por líderes sociales, inclusive los éxitos y fracasos de casi medio siglo de ardua tarea.

Nadie puede dudar de que, a pesar de los esfuerzos realizados, los problemas del desarrollo subsisten y, peor aún, que en el caso de América Latina tenemos que reconocer dolorosos retrocesos en esta década perdida de los años ochenta. Pero hoy conocemos mejor las causas del subdesarrollo y tenemos una mayor experiencia acumulada, que ha venido decantando lecciones a través de los años.

Como lo manifesté al inicio, sabemos hoy que el desarrollo es una tarea más compleja y difícil de lo que pensábamos originalmente y que resulta peligroso y utópico aceptar dogmas de carácter universal. La mayor lección es la necesidad de adoptar actitudes de humildad y pragmatismo frente al problema. Humildad frente a la complejidad del problema. Pragmatismo en las soluciones, porque los mayores éxitos son los que surgen de aplicar el sentido común y la coherencia de largo plazo a los múltiples desafíos que presenta cada día el problema del desarrollo.

Esa humildad frente a las metas y ese pragmatismo en el uso de los instrumentos hacen de la política del desarrollo una aventura política y de ingeniería social por excelencia. Por eso es que hemos sostenido que esa aventura requiere de grandes acuerdos y alianzas entre los actores sociales, para maximizar los frutos del consenso y minimizar los costos de los inevitables disensos.

El desarrollo es una tarea diaria de ajustes y de aplicación de políticas apropiadas para navegar en las difíciles aguas de la creciente interdependencia internacional. Los propósitos últimos de aquellas políticas son los de mejorar las condiciones de vida de la sociedad en su conjunto, asegurar un relacionamiento internacional positivo y creativo y, al mismo tiempo, consolidar las estructuras y formas de vida democráticas en sociedades pluralistas y participativas. Todos estos objetivos no pueden lograrse sin una gran tarea social colectiva basada en aquellos grandes consensos. Dentro de ese marco de ideas debe repensarse la cooperación internacional, ajustándola al desarrollo en esta nueva realidad de posguerra.

Hemos vivido etapas de grandes expectativas frente a la cooperación externa, que luego la realidad se encargó de recortar. Simplemente esperamos demasiado de la cooperación externa frente a una tarea que no puede triunfar sin estar acompañada por el rigor, la coherencia y la persistencia de políticas internas apropiadas y de un gran esfuerzo colectivo. La concepción de que los problemas del desarrollo podrían ser resueltos desde afuera, o que las causas principales del

subdesarrollo tenían origen externo, sin cuya solución no habría salida al progreso y al desarrollo económico y social, ha probado ser incorrecta. La experiencia histórica así lo demuestra.

Pero ello no significa ignorar las profundas distorsiones que producen las relaciones internacionales injustas en los distintos campos del relacionamiento externo del desarrollo.

Es por eso que se requiere un nuevo planteo de cooperación externa, que vaya más allá de cualquier aproximación meramente asistencial a los problemas, aunque ella esté inspirada por las más respetables razones étnicas o políticas.

Se requiere una “solidaridad responsable”, que deberá basarse en la comunidad de intereses entre todos los países del mundo. Esa comunidad de intereses muchas veces responderá a aspectos económicos, otras a aspectos políticos, y ella actuará como un instrumento afianzador de la paz y la convivencia entre las naciones. Otras veces ella responderá a la creciente preocupación por preservar el medio ambiente en un planeta compartido por todos.

Confío en que tantas lecciones de éxitos y fracasos lleven a la comunidad internacional a una revisión madura y serena de una solidaridad responsable, que tanto puede contribuir a la paz del mundo. Como lo dijo Juan Pablo II, en sus sabias palabras:

“De esta manera la solidaridad que proponemos es un camino hacia la paz y hacia el desarrollo. En efecto, la paz del mundo es inconcebible si no se logra reconocer, por parte de los responsables, que la interdependencia exige de por sí la superación de la política de los bloques, la renuncia a toda forma de imperialismo económico, militar o político, y la transformación de la mutua desconfianza en colaboración. Este es, precisamente, el acto propio de la solidaridad”.

Resumen

En 1990, en oportunidad de uno de los seminarios sobre la situación internacional organizados por el International Herald Tribune, me correspondió participar en representación del Banco. A través de estos seminarios el Banco continúa con su preocupación permanente de estimular el pensamiento económico sobre América Latina.

En la presentación principal hice un balance de lo que a lo largo de los años ochenta hemos perdido y lo que hemos ganado o aprendido. Las pérdidas fueron muy severas. Primero, la capacidad productiva de la región sufrió un serio retroceso al bajar de una tasa media de crecimiento anual del producto de 5,8% en los veinte años anteriores a una tasa de sólo el 1,3%. Segundo, el ingreso real en la región sufrió una merma importante, como consecuencia de la transferencia de recursos al exterior y del deterioro de los términos de intercambio, disminuyendo en más de un 8% entre 1980 y 1989. Tercero, la formación de capital, tanto en la infraestructura productiva como en los sectores sociales, disminuyó al 16% del producto bruto, en comparación con el 24% en el segundo quinquenio de los años setenta. Tercero, se agudizaron extraordinariamente los desequilibrios fiscales y los procesos inflacionarios.

Pero al mismo tiempo aprendimos lecciones muy importantes. Los países se dieron cuenta de que tenían que pasar de un período dominado por la crisis de la deuda a una etapa más constructiva, en que el tema fundamental iba a ser la modernización de las economías de la región.

La primera lección consistió en que el ajuste económico fue indispensable para poner a las economías de la región en condiciones de reiniciar su crecimiento económico. Una segunda lección se refiere a la importancia que reviste el aumento y la diversificación de las exportaciones y la integración más eficiente en la economía mundial. La tercera apunta a la necesidad de privilegiar los mecanismos del mercado para lograr un desarrollo sostenido, en comparación con la experiencia anterior, caracterizada por el excesivo intervencionismo del Estado en los procesos económicos. Una cuarta lección es que esos esfuerzos deben ir acompañados de una profunda reforma del Estado,

orientada a mejorar su calidad, que incorpore tanto procesos de privatización como de descentralización. Por último, la necesidad de reconstruir o perfeccionar la vida democrática en la mayoría de nuestros países, como una condición esencial para dar estabilidad y una base social al desarrollo, es otra lección de gran importancia.

El trabajo terminaba con algunas reflexiones prospectivas.

LOS NUEVOS ENFOQUES DEL DESARROLLO⁴

Es para mí motivo de especial satisfacción participar nuevamente en estos encuentros que patrocina el Herald Tribune, en colaboración con el Banco Interamericano de Desarrollo, entre cuyos objetivos nos proponemos propiciar un fructífero y creativo intercambio de puntos de vista sobre los problemas que atraviesa la región y sus perspectivas inmediatas, con la participación activa de representantes de los sectores público y privado de Europa y América Latina.

El BID tiene especial interés en estimular este tipo de encuentros, particularmente en una oportunidad como esta, en el umbral de una nueva década marcada por múltiples problemas, pero también con renovadas oportunidades para el despegue económico de la región. Por ello pensamos que este encuentro reviste una especial relevancia y nos congratulamos de contar en los debates con la participación de un grupo de personalidades de reconocida competencia para el examen de las relaciones de América Latina con Europa.

La década perdida y sus dividendos

La década de los ochenta ha quedado atrás hace unas pocas semanas. Ella habrá de pasar a la historia contemporánea de América Latina como la “década perdida”, por sus consecuencias en general tan nefastas sobre el progreso económico y social de la región.

Sin embargo, dentro de una perspectiva histórica, sería bueno preguntarnos respecto de esta experiencia, qué es lo que hemos “perdido”, qué es lo que hemos “ganado” y qué es lo que hemos “aprendido”, después de estos 10 años tan difíciles que han quedado atrás.

En cuanto al potencial productivo de la región, estimado en función del crecimiento durante los años sesenta y setenta, a una tasa media de 5,8% anual en los veinte años, la década de los ochenta marcó una profunda recesión económica, con un crecimiento anual de tan sólo 1,3%. Para la región en su conjunto, ello significó la pérdida de una masa crítica de producción en los ocho años pasados, del orden de los US\$500.000 millones de poder adquisitivo de 1988. Esa cifra

⁴ Exposición del Presidente Iglesias en el Seminario sobre América Latina: Nuevos Enfoques para los Años Noventa. ¿Cómo Afrontar los Nuevos Desafíos?, coauspiciado por el BID y el *International Herald Tribune* (Londres, Inglaterra, 22 de febrero de 1990).

equivale a más de la mitad del total del producto interno bruto global de la región en 1989, según se desprende de la comparación entre los volúmenes de producción efectivos y aquellos estimados por extrapolación de la tendencia histórica. A su vez, ello pone de relieve algunos hechos singularmente significativos y preocupantes de la experiencia económica regional, que examinaremos a continuación.

- Primero, además de las pérdidas de producción, la región sufrió también una merma importante en su ingreso real. En efecto, el ingreso real disponible fue erosionado por el deterioro de los términos de intercambio, de más del 20% entre 1980 y 1989, y por efecto de las grandes transferencias de recursos al exterior en pago del servicio de la deuda externa. La situación resultó agravada aún más por los efectos del persistente crecimiento de la población, que alcanzó una tasa media del 2,2% anual durante la década. Cabe señalar que, al considerar tan sólo el crecimiento demográfico, el producto per cápita latinoamericano disminuyó en más de un 8% entre 1980 y 1989, llegando a finales de la década a un promedio equivalente al de 1978.

- Segundo, la concentración económica latinoamericana también fue acompañada por una baja muy fuerte de la formación de capitales, que incidió negativamente tanto sobre la infraestructura productiva como en los sectores sociales. Ello es particularmente ostensible en el ámbito de la inversión pública, como una experiencia generalizada en la región.

El coeficiente medio de inversión disminuyó a una proporción del 16% del producto bruto en 1983-89, frente a una cifra del orden del 24% en el segundo quinquenio de los años setenta. En consecuencia, la brecha de inversión en América Latina, equivalente a cerca de US\$70.000 millones tan sólo en 1989, se convirtió en una de las mayores deficiencias que enfrenta la región en sus esfuerzos de recuperación económica y de transformación y mejoramiento de su capacidad productiva.

- Tercero, otro fenómeno adverso gravitante en la crisis económica sufrida por América Latina, lo constituye la agudización de los desequilibrios inflacionarios. A los factores inflacionarios tradicionales se añadió el efecto perturbador del aumento del servicio de la deuda interna y externa, que vino a significar un fuerte incremento de los desequilibrios fiscales. En varios países de la región el flagelo alcanzó proporciones cercanas a la hiperinflación en los últimos años. Esta inflación, acentuada por un pesado endeudamiento externo e interno, se muestra como un fenómeno rebelde y de raíces complejas, no solamente económicas sino también políticas y sociales.

De ahí las dificultades que varios países confrontan para abordar los programas de reformas económicas integrales, que permitan superar las difíciles circunstancias que atraviesan. Pero junto al balance de las pérdidas, parece oportuno preguntarnos qué hemos “ganado” en esos difíciles años que han quedado atrás.

- La reconstitución de la vida democrática en la gran mayoría de nuestros países es una ganancia neta de enorme importancia. Ella no podría aparecer disminuida en razón de los retrocesos de orden económico. Los avances realizados por la gran mayoría de nuestros países, tanto en el

plano de la reconstrucción de las instituciones democráticas, como en el de la vigencia de los derechos humanos, constituye un logro de la mayor transcendencia histórica, tanto más cuanto ello ha ocurrido en medio de las restricciones y dificultades impuestas por la mayor crisis económica de la región.

- Algunos países han logrado afianzar el manejo de sus políticas macroeconómicas, haciendo avances significativos –en algunos casos impresionantes– en materia de estabilización económica. Tales son las experiencias de Chile, Bolivia, Costa Rica y, más recientemente, de México, Venezuela y Ecuador. Esas experiencias ilustran los logros susceptibles de alcanzar por la vía de los programas de ajuste macroeconómico y de grandes sacrificios sociales, que estos países han debido asumir para superar fuertes desequilibrios macroeconómicos y crisis inflacionarias agudas. En todos los casos el ajuste se inició con un reordenamiento fiscal y un abatimiento fuerte del déficit público. Ello permitió establecer las bases para el ordenamiento de los aspectos macroeconómicos fundamentales de estos países.

- El problema de la deuda externa continúa proyectándose en la nueva década, tanto en el plano interno como en el externo. En el orden interno, el afianzamiento de una cultura exportadora en los países permitió reducir en medida apreciable el peso relativo del servicio de la deuda sobre la balanza de pagos. Al respecto, considérese que la relación entre los intereses totales devengados y las exportaciones de bienes y servicios de América Latina disminuyó de alrededor de 36% en 1983-86 a 30% en 1987-89. Al mismo tiempo, la estrategia internacional para responder a la crisis del endeudamiento externo continuó avanzando, incorporando una óptica de solución del problema de la deuda más comprensiva que antes.

El Plan Brady superó la concepción que prevalecía sobre el problema de la deuda que la consideraba como un tema exclusivamente de liquidez. En la nueva perspectiva se reconoce que hay un problema de solvencia y por lo tanto la necesidad de reducir la carga del servicio de la deuda, como requisito para hacer viables los programas de ajuste en que estos países se encuentran empeñados. Es sin duda un avance de gran significación. México, por ejemplo, ha probado una experiencia de ajuste exitoso, con una mejoría notable del estado de las expectativas de los agentes económicos nacionales.

- Al mismo tiempo que se pusieron en marcha los programas de ajuste macroeconómico y de administración de la deuda, la mayoría de los países inició reformas básicas fundamentales para la modernización de sus economías. Entre ellas se tiene la reforma del sector externo, vía la apertura de las economías. La reforma del Estado, incluyendo la liberalización de los mercados y la privatización de las empresas públicas ineficientes, y la reorientación de las políticas sociales, son otros tantos capítulos de un avance sistemático hacia la solución de la crisis económica de estos países.

¿Qué hemos aprendido?

De este balance de los aspectos negativos y positivos de la década pasada, cabe extraer algunas lecciones que deberían inspirar la acción futura en nuestros países.

- La primera lección es que en las presentes circunstancias el ajuste económico por el que atraviesan muchos países, en particular los de América Latina, es un tránsito inevitable para todos estos países. En síntesis, este ajuste significa mayor eficiencia en el uso de los recursos económicos, lo que conlleva a un aumento sustancial de la capacidad competitiva de la América Latina, a la vez que ofrece oportunidades para una mejor distribución social de los costos de ajuste y de los beneficios del progreso.

Las lecciones recientes de la experiencia latinoamericana son altamente ilustrativas a este respecto. El ajuste económico abordado en medio del desborde inflacionario es siempre más costoso, económica y socialmente, que cuando se efectúa en un clima de relativa estabilidad interna. Por ello, el primer capítulo del proceso de ajuste debería constituirlo el esfuerzo para conseguir la estabilidad, como una condición previa para asentar las políticas de reforma económica.

- La segunda lección es que el aumento y la diversificación de las exportaciones constituyen factores clave para avanzar la transformación económica, en la medida que contribuyen directamente a resolver el estrangulamiento de la balanza de pagos, ya bastante agravado por la pesada carga del endeudamiento externo.

Por supuesto, esta no es una condición suficiente para todos los problemas que aquejan a la América Latina. Sin embargo, ella es un factor para la recuperación de la economía latinoamericana, que además le permite integrarse más eficientemente a una economía mundial que cambia dinámicamente.

- La tercera lección es que para alcanzar un desarrollo sostenido en la región es necesario privilegiar los mecanismos de mercado, frente a la experiencia de las últimas décadas de un intervencionismo excesivo del Estado en los procesos económicos. Ello involucra un activo proceso de liberalización de los mercados, que estimule la eficiencia en el uso de los recursos, tanto por parte del sector público como del sector privado.

- La cuarta lección, estrechamente relacionada con lo anterior, es que América Latina requiere una profunda reforma del Estado. Como parte de esa reforma, es necesario eliminar los déficits crónicos de las empresas públicas, mejorando su eficiencia y en muchos casos mediante su privatización, a la vez que es necesario descentralizar la acción del Estado.

Esta redefinición del papel del Estado no significa su desaparición ni debilitamiento, como lo demuestra la experiencia de economías más exitosas del mundo en desarrollo. Se precisa un Estado presente, pero eficiente. En muchos casos eso requiere reducir su área de acción, para concentrarla en el mejoramiento de los mecanismos de mercado y en establecer reglas de juego claras y equitativas. Pero, a la vez, ello involucra asumir, cuando así se considere necesario, mayores responsabilidades en el ámbito productivo, bajo condiciones generales de eficiencia y de mayor bienestar social.

- La quinta lección corresponde al reconocimiento de que la deuda externa es un obstáculo muy difícil en la mayoría de los países. Lo que a inicios de la década pasada empezó siendo un problema de liquidez, en muchos casos se convirtió en un problema de solvencia. Por ello es que su solución depende necesariamente de una reducción del monto adeudado, o de los intereses, o de

ambos a la vez. Sin embargo, la experiencia de los países latinoamericanos también pone de manifiesto que no hay solución al problema del endeudamiento sin hacer profundos ajustes internos. Las reformas económicas deben acompañar las soluciones ofrecidas por los nuevos mecanismos de cooperación externa disponibles.

Estas son, a mi juicio, las lecciones principales que nos ha dejado esta difícil década de los ochenta. Sus costos económicos y sociales han sido, ciertamente, elevados

La perspectiva económica

Al comenzar esta nueva década, casi toda la región se encuentra en medio de un proceso de cambios profundos y dolorosos. Estos cambios están siendo implementados por liderazgos políticos vigorosos y renovados, con una alta dosis de pragmatismo y de coraje político. Gracias a ello podemos mirar el futuro con un optimismo prudente. Sin embargo, no debemos generalizar ese juicio a todos los países. Asimismo debemos evitar la reducción del problema a sus aspectos meramente económicos.

Estamos en presencia de ajustes que van más allá de lo económico, que comprometen muy estrechamente los aspectos sociales y políticos de la vida nacional. En nuestra óptica debemos considerar que el futuro inmediato tiene una doble dimensión: la interna y la internacional.

En el plano interno resulta fundamental afianzar la credibilidad de la acción pública. Esa credibilidad, basada en la coherencia y la persistencia de las políticas, es fundamental para evitar la salida de capitales y, en cambio, alentar su retorno, así como para fomentar la entrada de inversiones privadas extranjeras.

No me cabe duda que la dimensión del mercado latinoamericano, que a fines del siglo superará los 500 millones de personas, junto a la riqueza de recursos naturales, así como al funcionamiento eficiente de los mercados y la apertura externa de las economías, son factores de importancia crítica para estimular la formación de capitales, con una participación activa de la inversión interna y externa.

En esa perspectiva, la región no debe dejar de lado el hacer renovados esfuerzos de cooperación regional, con vistas a crear no sólo nuevas corrientes de comercio dentro de la región, sino también para preparar las empresas latinoamericanas para competir mejor en los mercados internacionales.

En el plano internacional debemos reconocer que vivimos un momento de cambios muy profundos y de grandes alcances históricos. La estrecha interdependencia entre todas las naciones confronta nuevos desafíos, como la incorporación de los países del Este de Europa a sistemas económicos abiertos, regidos por la economía de mercado, todo lo cual genera una verdadera revolución de expectativas.

América Latina inicia con gran interés esta nueva fase de la evolución económica internacional. No sólo porque ello significa asentar sobre bases estables la paz en la convivencia mundial,

sino también por las perspectivas de ampliación de los mercados internacionales, de lo cual todos los países debieran beneficiarse en definitiva.

En lo inmediato, me parece que hay dos objetivos que deberían privilegiarse.

El primero, que es hoy más imperativo que nunca, consiste en fortalecer las instituciones y las políticas necesarias para profundizar la interdependencia económica internacional, haciéndola más transparente y generando oportunidades a todos los países, en particular a las economías subdesarrolladas. Esa es la línea en que la Ronda Uruguay del GATT adquiere una importancia fundamental, debiéndose hacer esfuerzos extraordinarios para que la misma alcance sus objetivos en el año en curso.

El segundo es que las políticas de apoyo a la reconstrucción de las economías del Este Europeo y su apertura a los mercados mundiales se haga sin sacrificar la cooperación económica actual a los países en desarrollo. Es crucial que se aseguren condiciones de simetría y equidad y ajuste económico, como ocurre en el caso de los países de América Latina.

Los dividendos de la paz y de la distensión internacional deberían permitir atender las necesidades del Este y del Sur. Pero, sobre todo, será fundamental crear situaciones de "justicia en las oportunidades" sobre cuya base todas las naciones pueden competir en los mercados internacionales y acceder a los flujos de financiamiento y de inversión en condiciones de equidad.

Página en blanco a propósito

Resumen

En 1996 la Conferencia Regional de la Asociación de Facultades, Escuelas e Institutos de Economía de América Latina me dio la oportunidad de recordar la memoria de don Raúl Prebisch.

Prebisch dominó el pensamiento económico latinoamericano en una época en que la economía internacional discriminaba contra la región y ésta estaba huérfana de fórmulas para emprender el desarrollo. Siendo estudiante, escuché a don Raúl Prebisch en 1951 en ocasión de una reunión de la CEPAL en Montevideo. En 1958 visité por primera vez a la CEPAL y allí iniciamos una amistad muy espontánea. En 1949, en la cátedra de economía, habíamos recibido el Primer Estudio Económico de América Latina de la CEPAL, preparado bajo la directa conducción don Raúl Prebisch, documento al cual se dedicó el segundo semestre de esa cátedra y que reemplazó, así, los textos clásicos.

La personalidad intelectual del doctor Prebisch fue demasiado rica para reflejarla en este trabajo. El era un agudo observador de la realidad que, siendo un gran lector, consideraba la observación superior a la lectura. Era también un interlocutor constante e incisivo, que escuchaba con atención todas las posiciones, y daba la bienvenida a la crítica. Pero tal vez lo más notable en su pensamiento radique en su permanente evolución, fruto precisamente de su capacidad de observación de la realidad y de su sentido crítico.

Tal vez la percepción de don Raúl Prebisch sobre las características del desarrollo latinoamericano se originó en su experiencia en Argentina, durante la crisis de los años treinta, particularmente desde la dirección del Banco Central. Concluida la guerra, esa visión cristalizó en un cuerpo sistemático de pensamiento. Al mismo tiempo, en otras partes del mundo se formaba una escuela de pioneros del desarrollo, como Nurkse, Rosentein Rodan, Singer y Hirschman, entre otros. Todos ellos estaban comprometidos con la superación del subdesarrollo y todos compartían una fuerte desconfianza frente a la capacidad del mercado para conseguirlo, así como frente a lo que el comercio internacional podía contribuir a ello. Esa desconfianza correspondía a las circunstancias

de la época, caracterizada por una fuerte concentración de los recursos en la reconstrucción de los países devastados por la guerra y por una profunda desarticulación de los intercambios internacionales.

Para expresar los resultados de la tendencia al deterioro de los términos de intercambio entre los países industrializados y los países subdesarrollados, don Raúl Prebisch planteó la existencia de una relación entre “centro-periferia” y señaló que los primeros concentraban los “frutos del progreso técnico”, y se beneficiaban del comercio internacional debido a la tendencia al deterioro de los términos de intercambio. La única solución radicaba en promover la industrialización de los países de la región, a fin de mejorar su inserción en la división internacional del trabajo, aunque esta industrialización se limitara en un comienzo a sustituir importaciones y fuese necesariamente protegida. A partir de estos y otros conceptos don Raúl Prebisch fue acuñando una poderosa teoría del desarrollo latinoamericano, que reflejaba fielmente las condiciones de la época.

Don Raúl Prebisch fue siempre evolutivo y autocrítico. En 1959 escribe: “Cuidado con el desarrollo sustitutivo a ultranza; el período fácil está terminando y estamos entrando en una etapa de sobreproteccionismo y en la ineficiencia. Hagamos algo”. Se anticipaba así, por mucho tiempo, a la crisis del modelo de desarrollo y a las reformas económicas. Su preocupación por dar más énfasis a la competitividad y apertura de las economías lo llevó a promover la creación de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), de la cual fue su inspirador y primer director.

En este y otros frutos de la labor de don Raúl Prebisch, éste cultivó siempre una fecunda trilogía: el pensamiento económico, la creación de instituciones y la búsqueda y el diseño de las políticas económicas más adecuadas para hacer realidad aquel pensamiento.

Cuando a principios de los años setenta asumí la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL, don Raúl Prebisch era el Director de la Revista de esa casa, lo cual me permitió convivir estrechamente con él durante largos años, tanto en el plano personal como intelectual.

EN MEMORIA DEL DR. RAUL PREBISCH⁵

Su presencia en la Facultad

Quiero felicitar muy calurosamente a esta Facultad que, al cabo de 10 años del fallecimiento de don Raúl, hace un acto de homenaje merecido a quien fuera su alumno y distinguido profesor. Fue en sus aulas donde comenzaron a germinar muchas de las ideas y la estructura del pensamiento vigoroso del Dr. Prebisch. Todos estamos en deuda con el pensamiento del Dr. Prebisch,

⁵ Exposición del Presidente Iglesias en la Conferencia Regional de la Asociación de Facultades, Escuelas e Institutos de Economía en Memoria del Dr. Raúl Prebisch (Buenos Aires, Argentina, 27 de abril de 1996).

no solamente los aquí presentes, sino la América Latina en general, donde existe un verdadero convencimiento con respecto a la grandeza de la obra de una de las personalidades más vigorosas que ha tenido la región y el mundo de la posguerra. El fue un hombre cuyo pensamiento hay que continuar explorando, para apreciar realmente la importancia que sus ideas han tenido y siguen teniendo.

Hablaré hoy en función de mi experiencia personal con el Dr. Prebisch. Le conocí en 1958, cuando yo estaba en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de la República del Uruguay, en el Instituto de Economía, y me acerqué por primera vez a la CEPAL. Ahí lo conocí e iniciamos una amistad muy espontánea, que en aquellos años me permitió traer a nuestra Facultad los primeros cursos de la CEPAL. Aquellos cursos, iniciados por Ahumada, Mendive, Balboa y muchos otros, eran la proyección intelectual del pensamiento de la CEPAL. Antes que eso, yo había tenido un primer contacto con él, totalmente fortuito, con ocasión de la reunión de la CEPAL en Montevideo, en 1951, donde lanzó su famoso Manifiesto de Montevideo. Aún siendo estudiante, asistí a una de sus conferencias en el Parque Hotel, y entonces sentí el primer impacto de la influencia de la CEPAL.

Un año antes, en 1950, se había recibido en la Cátedra de Economía en Montevideo, el primer informe de la CEPAL, de 1949, el cual tuvo un gran impacto entre nosotros, todos jóvenes estudiantes del mundo neoclásico, empapados en los textos conocidos y usados en los grandes centros académicos. Su contenido marcaba un cambio espectacular en la forma de ver América Latina, que motivó un gran interés entre todos los estudiantes. El Profesor Luis Faropa, que enseñaba en la Facultad en aquella época, decidió sustituir en la bibliografía todos esos libros y dedicar la segunda parte del curso a estudiar exclusivamente ese primer informe anual de la CEPAL. Para todos nosotros la lectura de ese libro significó redescubrir América Latina.

Años más tarde, me tocó trabajar junto a él en lo que llegó a constituir un documento histórico: El *Informe de transformación y desarrollo*, que don Raúl preparó en Washington a pedido de Felipe Herrera. Además, esa experiencia fue para mí el primer contacto con el Banco que hoy presido. Durante los 13 años siguientes, siempre estuve al lado de él, en la CEPAL, donde dirigió la *Revista de la CEPAL*, en la que volcó su gran contribución final al pensamiento económico y buena parte de la síntesis de su pensamiento renovado. Así, con el privilegio de haber tenido un contacto de casi 30 años con él, creo haber llegado a conocer muy bien su fuerte personalidad. En ese periodo tuve la suerte de haberlo conocido como amigo, como maestro y, ciertamente, como un gran latinoamericano.

La personalidad intelectual de Prebisch

Uno de los legados vibrantes que más recuerdo del Dr. Prebisch como persona fue su permanente inquietud por el análisis directo y profundo de la realidad. A veces decía: "No lea, vea lo que está pasando y piense; piense qué es lo que hay en este momento, qué está ocurriendo hoy en el mundo, y cómo ello afecta a América Latina". El era un observador sagaz e incansable, que mantu-

vo su inquietud hasta los últimos días. El hurgar permanentemente en la realidad, en los cambios que ocurrían en el mundo y en América Latina, y el pretender siempre acercarse a las raíces de los problemas, fueron para él la obsesión de su vida.

Lo recuerdo, además, como un interlocutor incisivo. Aquí están presentes muchos amigos suyos para los cuales lo que digo no es novedad, pero me permito destacar que el Dr. Prebisch era de las personas que aprenden y enseñan en el diálogo; en esa materia era un verdadero pensador griego. El tenía gran confianza en el diálogo, como una forma creativa de pensamiento y de ideas. Era un diálogo riquísimo, con un fuerte contenido autocrítico que llegaba a sus propias ideas. Si alguna persona nunca se consideró esclavo de sus propias ideas, ese fue el Dr. Prebisch. La práctica permanente del diálogo, del intercambio de ideas, era para él una fuente de creatividad. Es decir, más que la creación a través del texto, creo que la cercanía y el diálogo con el Dr. Prebisch eran la mayor fuente de nuevas ideas.

A ese respecto, recuerdo las larguísimas caminatas en Washington, por ejemplo, cuando él estaba concibiendo *Transformación y desarrollo*. Parecía que el caminar le acercaba a las ideas, haciéndose preguntas constantemente y ensayando respuestas. Una de las cosas que nos llamaba la atención en la CEPAL –cuando yo ya era el Secretario Ejecutivo y él tenía su oficina junto a nosotros– era su interés en la gente joven. El llamaba a los muchachos recién ingresados y por horas les hacía preguntas, para hurgar qué pensaban y qué les preocupaba. Creo que ese tipo de personalidad responde a un verdadero Maestro, en el sentido más clásico del término. El Maestro que enseña a través del diálogo, que se informa y que a través del diálogo profundiza el sentido crítico. Y recuerdo por supuesto su sentido universal, el humanismo que caracterizó siempre toda su existencia.

No hablaré del Dr. Prebisch como amigo, porque ciertamente me llega muy profundamente. Le estoy muy reconocido por haber sido realmente un gran amigo, un gran apoyo y un gran inspirador de mi presencia y acción en América Latina.

A veces me siento inclinado a preguntarme de dónde don Raúl extrajo la inspiración fundamental de su pensamiento. Para esto me dirijo a sus estudios y trabajos, pero también a mis propias vivencias. Pienso que su experiencia en la Argentina de los años veinte, la Argentina de la primera posguerra, fue una de sus fuentes de inspiración. Pero la crisis de los años treinta y sus experiencias, en el Ministerio de Hacienda y el Banco Central de la Argentina, le permitieron observar de cerca la realidad de aquella crisis y la forma en que golpeó a su país y al mundo. Ello marcó a toda una generación, no solamente a él. Pero la experiencia vital que él tuvo a partir de su trabajo en el Banco Central constituyó ciertamente un punto de apoyo inicial de su vigoroso pensamiento, a partir del cual él construyó su ideario posterior.

Prebisch y su tiempo

Me parece que el surgimiento en paralelo del mundo socialista fue también algo relevante. La respuesta a la crisis a partir del Estado, como fue en la experiencia socialista, constituyó asimismo otra primera gran fuente inspiradora. Creo asimismo que entre los pensadores de la época, Keynes

fue una importante fuente de inspiración para él. Debemos recordar que el Dr. Prebisch publicó el primer ensayo interpretativo de Keynes. El estudio de Keynes debe haber generado un enorme impacto en su pensamiento, porque era el hombre que ofrecía una interpretación relevante de la crisis y delineaba las políticas necesarias para superarlas en los países centrales. Y también, de alguna manera, aquel grupo de hombres que en la Sociedad de las Naciones estaba reflexionando sobre la naturaleza de la crisis económica de los años treinta. Ahí surgió un importante cuerpo de pensamiento, que tuvo también las inquietudes que el Dr. Prebisch fue levantando a través de los años.

Y, por cierto, el surgimiento de toda esa generación de pioneros: Nurkse, Mahalanobis, Rosenstein Rodan, Singer, hijos todos de una actitud de la posguerra, que Hirschman concretó en forma muy lúcida, como todo lo que hace este sabio contemporáneo, que es una actitud común de ese grupo de hombres: primero, una gran desconfianza en la economía liberal; una gran desconfianza frente al mercado y en su capacidad para hacer cosas. Y todos ellos compartían también una gran desconfianza frente a lo que el comercio mundial podía aportar a los países en desarrollo. Creo que estos dos elementos que Hirschman destaca fueron ideas compartidas por todos los pioneros del desarrollo. Y el Dr. Prebisch compartió también esas ideas como un elemento vital de su pensamiento.

Pero lo más interesante del pensamiento del Dr. Prebisch fue su permanente evolución, fruto en gran medida de ese sentido crítico y de esa capacidad de observación continua de la realidad. Antes de entrar aquí, recordábamos con nuestro buen amigo García Vázquez ese artículo sobre las cinco etapas del pensamiento de los pioneros del desarrollo que el Dr. Prebisch escribió para el Banco Mundial. En ese artículo él revela cómo su pensamiento fue surgiendo a partir de una relación dinámica entre la teoría y la praxis. Creo que uno debe comprender antes que nada la primera parte de ese artículo donde el Dr. Prebisch interroga por qué la teoría liberal no explicaba los problemas del momento; por qué el Estado debía asumir una función importante y por qué tenía que intervenir. Y Keynes le daba un punto de apoyo fundamental en la tarea de entender por qué aquellas políticas e interpretaciones que venían de los centros no eran capaces de dar una explicación de los problemas del mundo en desarrollo.

Su salida forzada de Argentina, un acontecimiento sumamente importante en su vida, lo sumió en un proceso de reflexión en México. Siempre me impresionaron mucho los textos que el Dr. Prebisch escribió en el Banco Central de México, a invitación de don Rodrigo Gómez, donde ya comienza a perfilarse esa gran duda crítica, que fue el punto de partida de la segunda fase de su pensamiento contenido en el informe de la CEPAL de 1949, cuando convocado por Martínez Cabañas, se incorporara como Asesor Principal de esta institución.

Sus grandes legados

Pienso que se ha escrito mucho sobre todo esto, y que todos conocemos sus grandes contribuciones. Pero hay dos o tres pilares que considero muy importante destacar y que los retomaré al final de mis palabras, porque tienen mucho que ver con el mundo de hoy. Así como Nurkse hablaba del

efecto de demostración, o Rosenstein-Rodan del “Big Push”, creo que la idea “Centro-Periferia” es una de las más ricas contribuciones del pensamiento de Prebisch y un punto realmente formidable como categoría de análisis totalmente vigente en el mundo de hoy.

Prebisch tenía, además, una virtud insigne, cual era su enorme capacidad para manejar el idioma español. Eliana recordará seguramente que él siempre tenía El Quijote a su lado. Prebisch manejaba muy bien y con gran respeto el idioma español. A ese respecto, uno de sus proyectos inconclusos, que se conversó con España, fue hacer un glosario de términos españoles depurados de esta invasión anglófila que tenemos en materia económica. El quería hacerlo como un esfuerzo de síntesis y de gran respeto por la lengua española. Eso le daba, además, una gran oportunidad para formular frases y definiciones, que caracterizaban los conceptos con un vigor extraordinario. La idea Centro-Periferia, por ejemplo, es realmente una concepción maestra, tanto en su forma gramatical como en su significado económico.

Pero a partir de cómo los factores externos condicionan a los internos, se gestó todo un pensamiento de una extraordinaria importancia, que luego acompañó con su teoría del deterioro de los términos del intercambio y del papel del Estado como actor principal del proceso de cambio e industrialización sustitutiva y, lo que era muy importante, de la incorporación de la tecnología, que él llamaba: “los frutos del progreso técnico”.

Ese tipo de frases, acuñadas apropiadamente y con un gran contenido fueron muy seductoras para mi generación. Fuimos seducidos por todo esto, porque era redescubrir de golpe y con un vigor extraordinario nuevos elementos explicativos del proceso de cambio en América Latina y de las causas del subdesarrollo. Furtado decía que Prebisch había inventado América Latina, una forma caricaturesca de decir algo muy importante. Prebisch le dio a América Latina un abrazo intelectual, a partir de esas categorías conceptuales que ciertamente dieron lugar a la formación de un nuevo pensamiento.

En el Informe de la CEPAL de 1949 se incluyeron dos ideas centrales, que son la incorporación del desarrollo tecnológico y la participación del Estado en la conducción de los procesos económicos. Con eso el Dr. Prebisch estaba siguiendo parcialmente a Keynes, pero también era un articulador de algo que estaba en el ambiente. Mucha gente cree que todo empezó a partir de la CEPAL. Ello no es así. Los países habían implementado ya muchas de estas ideas. En Chile, la CORFO fue fundada por el Frente Popular. Se habían establecido las primeras intervenciones del Estado en la vida económica. De manera que el tema no se inventó a partir de Prebisch, pero él le dio una racionalización conceptual coherente. Después veremos cómo es matizada esa interpretación en el pensamiento de Prebisch. Pienso que esta es una segunda gran etapa de su pensamiento.

Un espíritu crítico

La tercera etapa –que siempre destaco, porque es muy importante responder frente a las críticas anacrónicas que se hacen al pensamiento cepalino y del Dr. Prebisch– es el período que va desde fines de los años cincuenta, cuando el Dr. Prebisch señala en un artículo publicado en 1959:

“Cuidado con el desarrollo sustitutivo a ultranza; el período fácil está terminando y estamos entrando en un período de sobreproteccionismo, en la ineficiencia. Hagamos algo”.

Ese es un llamado muy importante del Dr. Prebisch, que generalmente se ignora en la interpretación de su enfoque teórico. El da lugar, entre otras cosas, al movimiento en favor de la integración, que era una forma de romper lo que él llamaba “el desarrollo en compartimentos estancos”, que es además otro de los conceptos felices acuñados por él. El Dr. Prebisch abogó entonces por la integración; una integración diferente a la de hoy, pero que respondía a los valores y realidades de aquel momento. En esa forma se anticipaba una respuesta al fenómeno de sobreprotección que ya se estaba percibiendo. Y de ahí surge la idea de buscar un mercado ampliado y protegido, que es algo distinto a una integración abierta. Esa fue una primera respuesta, formulada a fines de los años cincuenta, a lo que paulatinamente habría de agotar finalmente el modelo sustitutivo de importaciones.

La otra idea principal corresponde al tema de la desigualdad en la distribución del ingreso: es la veta social y ética del pensamiento de Prebisch, la cual fue acompañada por otras condiciones que después pasaron a otro plano. Entre ellas, la reforma agraria fue en aquella época un tema importante que ocupó un lugar central en la Alianza para el Progreso en los años sesenta. Por largo tiempo no se habló más del tema, hasta que en años recientes surgió nuevamente como parte de las reformas de desarrollo social. Otro tema es el fiscal. El Dr. Prebisch formuló claramente la idea de reformar la estructura impositiva, particularmente el impuesto a la renta, como un elemento con connotaciones sociales. Este fue un tipo de planteamiento ampliamente compartido por figuras notabilísimas a principio de los años sesenta, tales como José Medina Echeverría, Fernando Enrique Cardozo, Enzo Faletto, quienes del pensamiento Keynesiano y de Prebisch enfatizan la idea del desarrollo social, como un elemento a abordarse a partir de reformas estructurales y de políticas para mejorar la justicia distributiva.

Más allá de la CEPAL

Estas tres etapas: la gestación, la proposición y la crítica, cubren todo el período de los cincuenta y principios de los sesenta, que es quizás el más brillante de la CEPAL, caracterizado por la evolución de las relaciones entre praxis y teoría, tan propio del pensamiento de Prebisch. Las Naciones Unidas le ofrecen una oportunidad extraordinaria. El pensamiento económico de las Naciones Unidas en los años cincuenta y sesenta fue influido en medida significativa por las ideas del Dr. Prebisch y de la CEPAL, que llegaron a constituir una pieza fundamental del sistema económico y político internacional. U Thant llamó a Prebisch a asumir la dirección de la UNCTAD, con lo cual él se reencontró con la acción, la realidad y la solidaridad internacional.

Prebisch destacó desde esa posición el tema de la equidad, al que le venía prestando atención desde la CEPAL, pero que entonces lo proyectó al plano internacional. Muchas veces la crítica fácil olvida que todos nosotros trabajamos para instituciones de gobierno, como la CEPAL y las Naciones Unidas, y en ellas hay límites a lo que realmente puede hacerse en forma directa. El

Dr. Prebisch destacó el tema de la justicia internacional con mucha fuerza, contando con el respaldo vigoroso de todos los países en desarrollo, que en sus enunciados encontraron por primera vez una estructura lógica y articulada capaz de explicar, por primera vez, las relaciones entre el Norte y el Sur y la necesidad de la cooperación internacional para compensar los desajustes y achicar las brechas. Los principales ámbitos de acción fueron el comercio y la cooperación externa.

Una realización importante del Dr. Prebisch en ese período fue haber llevado el tema de la solidaridad internacional a planos muy concretos, que hasta hoy sigue siendo una pauta de referencia, como es la meta de ayuda internacional del 0,7% del PIB formulada por la UNCTAD. Hubo otros esfuerzos que no lograron prosperar, como fue la tentativa de llegar a un programa de estabilización de los precios de las materias primas. Pero no cabe duda de que estas categorías conceptuales dominaron y siguen dominando buena parte de los criterios de evaluación del sistema de las Naciones Unidas.

Y, por último, yo diría que la otra etapa, que vivimos juntos, fue la de reflexión sobre América Latina en los años setenta, de la que surgieron importantes elementos que tienen validez actual, entre ellos su gran preocupación por el esfuerzo de ahorro interno, como fuente fundamental de la inversión y, por tanto, como un factor de aceleración de la dinámica económica de los países. Este fue un elemento muy importante que fuera destacado en el trabajo que escribió para el Banco Interamericano de Desarrollo.

Y pasamos a la penúltima etapa, cuando el Dr. Prebisch organizó el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), siempre preocupado por un pensamiento enriquecido y por interpretar la realidad. Prebisch vivió casi una angustia existencial por entender y buscar formas de interpretación, no tanto paradigmas; él nunca pensó en formular un paradigma, sino más bien en generar ideas basadas en la realidad que permitieran interpretarla y orientar la acción. La creación del ILPES fue una forma de concentrar las mentes más preclaras que tenía la CEPAL para seguir pensando e interpretando el desarrollo, la acción del Estado, sobre la base de la coherencia teórica.

La última gran etapa, que sucede al ILPES, es la creación de la *Revista de la CEPAL*, con la cual el Dr. Prebisch abre su espectro interpretativo de la realidad latinoamericana, para entrar directamente en los aspectos sociales, políticos y éticos. Y ahí él vierte toda una interpretación tentativa muy rica. Hay algunas figuras que también juegan un papel muy importante en su momento, como es el caso de José Medina Echeverría, quien fue un gran interlocutor de él en estos planos, en una forma de visión holística del mundo, con la teoría del excedente y su apropiación, en que se destacaban las tendencias al consumismo de la sociedad contemporánea. Esta fase corresponde al encuentro del Dr. Prebisch con los temas más trascendentes de lo económico y lo social, para llegar a los ámbitos políticos, a la democracia y a los aspectos éticos de la economía.

El decía siempre una frase muy importante, que a veces yo también repito porque considero que ella tiene una gran vigencia: “la gente a veces se olvida, cuando se defienden las tesis liberales, que Adam Smith antes de ser un profesor de economía fue un profesor de ética y que, por

tanto, no hay un sentido profundamente liberal si no tiene detrás un sentido de la ética, como un factor fundamental que lo inspira, cuál es que la economía está al servicio del hombre, que es el fin del esfuerzo en que todos estamos”.

Si el Dr. Prebisch hubiera permanecido en esta Universidad, su pensamiento lo habría difundido en revistas y libros. Sin embargo, él respondió a la famosa trinidad, de la que hablan Pollock y Dosman, que en el Dr. Prebisch se juntaron: teoría, doctrina y propuestas de política económica. Esa trinidad hizo que su pensamiento ganara vigencia y se convirtiera en instituciones y acciones políticas. El Dr. Prebisch tuvo una gran visión para hacer propicios ciertos momentos históricos. El Banco Central de este país fue ciertamente un momento histórico, donde él unió una doctrina, la creación de una institución y su pensamiento de los años treinta. ¿Quién puede explicar los años treinta en la Argentina sin pensar en el Dr. Prebisch, en el Banco Central, lo que fue la cátedra de sus informes anuales? Esa trinidad es lo que destaca al Profesor de esta Casa, como el político, el hombre de acción y el constructor.

Una trilogía permanente

La otra gran trinidad se produce con la creación de la CEPAL. Termina la guerra, comienza el empuje de una América Latina que quiere surgir nueva y organizada. Y ahí aparece su trinidad nuevamente: un pensamiento elaborado en su larga experiencia de los años treinta y su maduración en México, una institución (la CEPAL) y las políticas económicas que la acompañaron, comenzando por su misión a los países y sus proposiciones de política.

Los años sesenta deben haber sido en América Latina los más ricos en creatividad y todos tienen la influencia del Dr. Prebisch: la ALALC, el Pacto Andino, el Informe que Frei solicitó a Mayobre, Herrera, Sanz de Santa María y Prebisch para hacer propuestas concretas en materia de integración. Fue una época de gran fervor; yo la viví. Y la UNCTAD fue otro gran momento de la trinidad del Dr. Prebisch, cuando empezaba a despertar la necesidad de hacer algo en el plano internacional. U Thant lo llamó al momento del despertar del Grupo de los Setenta y Siete. Hay una doctrina, se crea una institución (UNCTAD) y aparecen las políticas de cooperación externa y de estabilización de los precios de las materias primas.

Es muy interesante ver en la figura del Dr. Prebisch al hombre que aprovecha ciertos momentos políticos y oportunidades que le da la vida para construir sobre la base de esa trinidad, que es sobre lo cual construye y proyecta su acción a la realidad.

El Dr. Prebisch fue muy criticado, por cierto, como toda personalidad vigorosa. El me decía: “He logrado lo máximo, me atacan de derecha e izquierda”. No voy a hablar de las críticas en la Argentina, eso es un problema de ustedes. A mí no me corresponde hablar sobre ese tema. Pero todos ustedes saben que él recibió críticas de distintas tiendas, que la historia las fue llevando a su verdadero nivel. Críticas en los años cincuenta; su enfrentamiento con los Estados Unidos, que termina siendo superada con la llegada de Kennedy, cuando él contribuye y se convierte en uno de los grandes inspiradores de la Alianza para el Progreso, con una gran sospecha del Fondo Moneta-

rio Internacional y del Banco Mundial. Así que allí hay realmente una fuerte crítica, por su personalidad de creador e iconoclasta en algunas cosas y siempre un hombre de juicio crítico.

Creo que en los últimos años, luego de la llamada década perdida, las críticas han arreciado con el retorno de la ortodoxia en América Latina y en el mundo en general. Se formulan críticas a la CEPAL y al pensamiento del Dr. Prebisch, muchas veces fáciles e infundadas o anacrónicas. Esas críticas adolecen de grandes vacíos. El más importante es su anacronismo. Todos somos generales después de la batalla. Pero los hechos deben ser juzgados en su momento histórico, sobre la base del conocimiento existente en aquel momento. En segundo lugar, las críticas a la CEPAL no han distinguido claramente lo que fueron las ideas de las deformaciones de esas ideas y de su implementación. La CEPAL en ningún momento defendió el sobreproteccionismo, en la forma y grado que alcanzó en América Latina. En ningún momento se propuso la extensión de la actividad del Estado, en la forma que adquirió posteriormente, abarcando cualquier tipo de actividad y de acción. En ningún momento se amparó el déficit fiscal, como una forma de crecimiento de la economía. Pero creo que todo eso es motivo de otro tipo de exculpación y no es la oportunidad para discutirlo.

Lo que deseo señalar ahora es que los hechos están mostrando cómo aquel pensamiento comienza a mostrar nuevamente su relevancia, con conceptos que en las realidades actuales vuelven a tener una extraordinaria importancia. Por ejemplo, la idea de centro-periferia: ¿qué ha sido el efecto tequila del año pasado? En aquella época la inserción internacional de América Latina sufría el efecto desestabilizador de las fluctuaciones en los precios de las materias primas, que a su vez desestabilizaban las economías. ¿Cómo se transmite el impacto del centro-periferia? Pues a través del ingreso de capitales, de las tasas de interés, de los cambios en la confianza de los mercados financieros, y del movimiento errático del mercado financiero internacional. Es decir, el tema sigue siendo, como lo indicara aquel vigoroso pensamiento, que la relación centro-periferia es fuente de inestabilidad, que nos acentúa la gran vulnerabilidad externa de América Latina.

Los informes del Banco Mundial hablan ahora, por ejemplo, de la tendencia al deterioro de los términos del intercambio, aunque no con el énfasis ni la significación con que la CEPAL lo hacía en los años cincuenta. Ahí hay un tema que tiene que ver, ciertamente, con los hechos modernos. La incorporación del desarrollo tecnológico es otro tema. Hoy en día no se puede pensar en la inserción en la economía mundial sin desarrollo tecnológico. Y eso es incorporado por primera vez en la teoría del desarrollo: el tema de la tecnología como motor y elemento condicionante central.

El retorno de la ortodoxia en los últimos años criticó, con mucha razón, la inestabilidad fiscal, monetaria y la ineficiencia e inequidad. El Dr. Prebisch fue muy crítico de todo eso. García Vázquez lo sabe muy bien: en materia monetaria y fiscal, el Dr. Prebisch era ortodoxo. El tenía un gran respeto por los balances macroeconómicos. Claro que en todo esto él creía que las señales del mercado no eran suficientes, y acuñaba frases tales como: "El mercado puede mucho, pero no tiene horizonte económico ni social". Es decir, que las señales del mercado son importantes, pero que junto a ellas deben existir mecanismos que den las señales sociales y temporales. Y hoy por

hoy, ¿en qué está la actual revisión de la teoría ortodoxa en América Latina? Ahora tratamos de reconocer los grandes vacíos de tipo institucional, que obligan a repensar al Estado, como uno con más músculo y menos grasa; con intervenciones que no violenten las leyes fundamentales, pero que permitan complementar y corregir aquellas cosas que el mercado, por definición, no puede hacer. Ese pensamiento estaba implícitamente en aquel momento en todo ese juicio crítico del Dr. Prebisch sobre América Latina.

Para terminar: ¿Qué era el pensamiento del Dr. Prebisch? ¿Fue él un conservador ortodoxo? ¿Fue él un liberal radical, socializante? El siempre decía algo que recuerdo muy bien: que no le gustaban para nada las clasificaciones. Me decía: "Me siento como aquellos insectos que clasificábamos cuando íbamos a la escuela". No le gustaban las clasificaciones de ningún tipo. Y tenía razón. Creo que el Dr. Prebisch mantuvo permanentemente una línea conductora, que es su gran respeto por los balances macroeconómicos monetarios y fiscales, como lo demostró su presencia en Argentina en los últimos años, y una gran desconfianza en la eficacia del mercado para hacer ciertas cosas y para hacer cosas adicionales y complementarias.

Si tuviera que identificar cuáles son los mensajes centrales que el pensamiento del Dr. Prebisch deja a las nuevas generaciones, yo diría que, primero, es el espíritu crítico. O sea, una suerte de rebeldía frente a los paradigmas, a los dogmatismos de todo signo que se establecen siempre, sobre todo después de períodos de crisis. Hay que tener cuidado y estar alerta frente a esos dogmatismos, que empujéñen y oscurecen la capacidad de análisis y el estímulo de la crítica. En segundo lugar, yo diría que otro mensaje básico es la vocación latinoamericana, que el Dr. Prebisch fue descubriendo después que salió de Argentina y empezó a ver América Latina como un todo. Sus visitas a los países le impulsaron a forjar esa vocación latinoamericana, que le dio a América Latina un fundamento teórico para su unidad y acción. No porque no lo hubiera antes; la Conferencia Panamericana viene del siglo pasado; pero siempre en torno a cosas muy puntuales y no en torno a una visión integral de la presencia de América Latina en la economía mundial. Eso lo hace la vocación latinoamericana del Dr. Prebisch, a la que fue leal hasta sus últimos momentos. Otra gran lección es su convicción en la solidaridad internacional, que fue muy fuerte: el Dr. Prebisch era un hombre de las Naciones Unidas; creía vigorosamente en ella, porque entendía que en el mundo debía disponerse de algún puntal de apoyo central, y que eso venía fundamentalmente de la solidaridad internacional. Yo destacaría también su vocación ética del desarrollo económico, su visión global del desarrollo en todas sus perspectivas. Para lograr todo eso, el Dr. Prebisch nunca fue un extremista, ni de un lado ni de otro. Nunca lo movió el deseo de vencer, sino el de convencer.

No sé si al pintar su semblanza de este modo represento realmente el juicio de todos los que aquí lo conocieron directamente. Y creo que hoy, pasados los años y con unas cuantas décadas de vida encima, esas actitudes del Dr. Prebisch han sido escuela en la que muchos nos hemos nutrido. Yo pienso que en materia económica y social no hay verdades absolutas. En el fondo hay grandes balances de sentido común, de vocación humanista, de encuentro de la economía a partir de una visión integral del hombre, como base para construir las acciones políticas.

Página en blanco a propósito

Resumen

Lo más general que cabe señalar de las reformas económicas adoptadas por la gran mayoría de los países de la región es su carácter radical y sistemático. Resulta difícil identificar otra época en que se haya introducido un conjunto de reformas de alcances tan vastos, en un plazo tan breve y por un grupo tan numeroso de países, como el período de los años recientes. La naturaleza específica y la importancia relativa de esas medidas varía de un país a otro, pero su conjunto presenta denominadores comunes importantes. Cuatro son, a mi juicio, los pilares en que se apoyan esas reformas.

El primero corresponde a una revalorización del papel del mercado y a una confianza, anteriormente desconocida, en la capacidad de iniciativa y de gestión por parte del sector privado. El segundo se refiere a la necesidad de contar con un Estado eficiente, independientemente de su tamaño, lo cual no sólo supone introducir en él pautas modernas de organización y de gestión, sino también redefinir sus funciones en la sociedad y la economía, y redimensionar la esfera de sus responsabilidades frente a las de la propia sociedad y el sector privado. El tercer pilar se refiere al logro de la estabilidad macroeconómica, condición necesaria para alcanzar la estabilidad de precios y financiera, estabilidad que depende de factores internos, que pueden ser controlados a través de las políticas nacionales, como también de factores externos propios del marco de una economía internacional extremadamente cambiante. El cuarto pilar consiste en la creciente apertura internacional de esas economías, tanto comercial como financiera, en condiciones que atenúen la vulnerabilidad externa de las mismas, que reviertan su pérdida de participación relativa en la economía mundial y que profundicen su inserción externa.

Los resultados de las reformas han sido muy positivos. La recuperación de los equilibrios macroeconómicos no tiene precedente. La tasa de crecimiento del producto global aumentó de un promedio anual de 1,1% en el período 1980-89 a uno del 3,6% en 1990-94. También aumentaron las exportaciones y el coeficiente de formación de capitales.

Las tareas pendientes son aún formidables. Las primeras se refieren a consolidar y a am-

pliar los logros anteriormente mencionados, particularmente en relación con la inversión y la formación de capitales, proceso que debe ser complementado mediante la atracción de capitales externos. Otra tarea inconclusa yace en el ámbito institucional, tanto público como privado; la transición de un modelo de política económica a otro supone un cambio radical de las instituciones que constituyen los agentes del proceso, una redefinición de sus funciones y de sus relaciones recíprocas, y no solamente en relación con la responsabilidad del Estado, sino también con el papel y las conductas que el sector privado está llamado a desempeñar. Otro grupo de desafíos se refieren a la superación de la inequidad social, considerada no solamente como un desafío ético sino también económico, en la medida en que existe consenso en que la vía más eficaz para responder a este último desafío pasa por la incorporación de los sectores más pobres a actividades productivas y por la creación de empleo.

Estas reflexiones concluyen con un análisis más detenido acerca de los lineamientos que debería tener la necesaria reforma financiera y las medidas que deben adoptarse en relación con los mercados de capitales.

LAS REFORMAS ECONOMICAS⁶

Introducción

Deseo examinar el tema relativo a los mercados de capitales en América Latina y sus vínculos con los mercados de capitales internacionales, en el marco más general de las reformas económicas estructurales en que la gran mayoría de los países de la región han estado comprometidos durante los diez años pasados.

En una visión amplia de las reformas emprendidas en América Latina, me parece que lo primero que corresponde destacar es el carácter sistémico y verdaderamente revolucionario de los cambios abordados por estos países, que responden a una verdadera confluencia de factores económicos y políticos internos de la propia región y a condiciones del contexto internacional en que se desenvuelven nuestras economías. Es difícil identificar otra época de la experiencia económica regional en que se haya lanzado un conjunto de reformas de alcances tan vastos, en un plazo tan breve, y por un grupo tan numeroso de países, como lo sucedido en años recientes. Ha habido en el campo económico lo que podríamos llamar una virtual revolución consensuada.

⁶ Exposición del Presidente Iglesias en el "Western Hemisphere Trade and Commerce Forum" (Denver, Colorado, 1 de julio de 1995).

Las reformas en marcha

¿Cuáles son los elementos fundamentales de este proceso de reformas? En mi opinión, hay cuatro pilares fundamentales en que se apoyan estas reformas, cuya naturaleza específica e importancia relativa varían de un país a otro, pero que en esencia permiten definirlos como sigue.

El primero corresponde a una revalorización del papel del mercado y a una nueva prueba de confianza en la capacidad de iniciativa y de gestión económica eficiente de parte del sector privado, que en la región, así como en muchas otras partes del mundo, fueran excedidas por una acción rectora del Estado en respuesta a las condiciones surgidas de la Gran Depresión y de las dos guerras mundiales. Ahora el Estado asume, en principio, un papel subsidiario, devolviéndose al sector privado y a los mercados las responsabilidades fundamentales en materia de asignación de recursos y del logro de la progresividad económica y social de nuestros países. Es una gran responsabilidad, de vastos alcances y trascendencia histórica, que confiamos el sector privado latinoamericano sabrá abordar eficazmente.

El segundo pilar, relacionado de cerca con lo anterior, consiste en la consolidación y fortalecimiento de un Estado eficiente, como resultado de vastas reformas orientadas a redefinir sus funciones básicas en la sociedad y la economía, redimensionar la esfera de sus responsabilidades y su tamaño institucional, e introducir normas modernas de organización y de funcionamiento que lo vuelvan un sistema más eficiente. No se trata de un Estado necesariamente menor, sino de uno cuyas funciones son distintas al del Estado rector de la economía y empresario en la esfera de la producción, que ahora se cumplen en un marco caracterizado por su transparencia, responsabilidad y eficacia. Entre sus nuevas funciones se destacan su papel fundamental en promover la equidad y el desarrollo social, la competencia y el consenso político necesario para fortalecer el ejercicio democrático y la participación de los sectores rezagados, los que constituyen la mayor parte de la sociedad civil.

Un tercer pilar fundamental de las reformas hechas en América Latina consiste en la estabilidad de precios y financiera, como requisito crítico para la creación de un ambiente propicio al progreso económico y social y la consolidación del sistema democrático. La consecución de los equilibrios macroeconómicos, particularmente en las esferas fiscal, monetaria y del comercio exterior, constituye uno de los retos de mayor complejidad en América Latina, que involucra superar viejos hábitos de tolerancia frente a procesos de inflación aguda, altos déficit fiscales y persistentes y abultadas brechas comerciales y financieras externas.

La dificultad mayor para el logro del desiderátum de estabilidad macroeconómica propuesto en la región, es que las fuentes de inestabilidad combinan la acción de factores tanto internos como externos. Mientras los primeros son objeto de control a través de políticas nacionales, los factores externos son elementos propios del marco de la economía mundial, sobre los cuales los países latinoamericanos tienen muy poca o ninguna capacidad de control o corrección. Aún más, en las condiciones de globalización de mercados y de estrecha interdependencia de las economías nacionales, estos factores han venido ganando una incidencia creciente en el desempeño económi-

co de nuestros países, como lo ilustran tan elocuentemente las recientes crisis financieras en la región. Por lo tanto, el desafío es no sólo interno, sino que involucra también un gran esfuerzo destinado a corregir los problemas de vulnerabilidad comercial y financiera externa que han incidido tan desfavorablemente sobre el desarrollo regional.

Un cuarto pilar fundamental de las reformas emprendidas por los países latinoamericanos consiste en su creciente apertura comercial y financiera externa e inserción económica internacional. Los problemas de vulnerabilidad e inestabilidad comercial y financiera externa sufridos por estos países han estado acompañados por una tendencia secular a la pérdida de participación relativa de las exportaciones regionales en el comercio mundial, desde alrededor de un 12% a principios de los años cincuenta a aproximadamente un 3,7% en 1994. Ello refleja los efectos, principalmente, del carácter introvertido del modelo de desarrollo adoptado, ante la falta de alternativas viables por estos países al salir de la Gran Depresión, a la vez que la profunda transformación del comercio mundial resultante de la revolución tecnológica y el cambio en la estructura geopolítica mundial. La crisis de la deuda externa de América Latina, a comienzos de los años ochenta, vino a constituir el detonante del colapso del modelo de desarrollo tradicional y un poderoso factor de impulso de las nuevas políticas de desarrollo y, en particular, de las reformas comerciales y del trato a la inversión extranjera.

Los resultados iniciales

¿Cuáles son los resultados de las reformas y nuevas políticas económicas adoptadas? Aunque todavía es prematuro evaluar los resultados de estas nuevas políticas, los síntomas iniciales observados en los cuatro años pasados ponen de manifiesto una mejoría importante del desempeño económico de muchos de estos países. El logro más destacado consiste, sin lugar a dudas, en la estabilidad relativa de precios, que en varios países significó la superación de graves procesos hiperinflacionarios. Ello revela el éxito de drásticas políticas de ajuste y de reforma estructural, que han permitido erradicar los focos de mayor presión inflacionaria localizados en las esferas fiscal y monetaria. Este cambio ha sido verdaderamente extraordinario, no sólo en la perspectiva histórica regional, sino también en comparación con la difícil experiencia de persistentes desequilibrios fiscales que sufren muchos países, inclusive algunos industrializados.

Un segundo logro importante de las reformas realizadas consiste en la recuperación del crecimiento económico, superándose la penosa experiencia de semiestancamiento, y en numerosos países de franco retroceso, registrado en los años ochenta. La tasa de crecimiento del producto global aumentó de un promedio anual de 1,1% en 1980-89 a 3,6% en 1990-94. En algunos países, tales como Argentina, Chile y Perú, la recuperación económica ha sido jalonada en los últimos años por tasas excepcionalmente altas. No obstante, en una perspectiva histórica más amplia, el desafío para muchos países consiste en la restitución de las tendencias de crecimiento estables registradas hasta mediados de los años setenta, tales que permitan generar empleos productivos y una base de recursos ampliada para el mejoramiento de los niveles de bienestar social y la superación de la pobreza.

En tercer lugar, los avances de las reformas en América Latina han venido a constituir un antecedente efectivo para restablecer la confianza de los inversionistas nacionales y extranjeros en las perspectivas de desarrollo de la región, a la vez que el acceso a los mercados de capitales internacionales. El coeficiente medio de la inversión interna bruta sobre el producto ha revertido su tendencia declinante de los años ochenta y en numerosos países registra síntomas de expansión que se consolidan y que marcan una franca reversión de la experiencia de los años pasados. El coeficiente medio de formación de capitales de América Latina, que había descendido del 30% anual en 1974-81 a 19,7% en 1990, ha aumentado a 22% en 1992-94. Con relación a los capitales externos, el ingreso de recursos financieros a la región aumentó aceleradamente de 1990 a 1993, de US\$18.000 millones en 1989 a US\$65.000 millones en 1993. Una parte importante de esta corriente de capitales externos –cercana al 50%– ha consistido en aportes de inversión extranjera, atraídos por las oportunidades que brindan la riqueza de recursos naturales, la abundancia de mano de obra, las perspectivas de expansión de la actividad exportadora de la región y las altas tasas de rentabilidad de inversiones financieras ofrecidas por las elevadas tasas de interés internas y la recuperación de las bolsas de valores.

Tareas pendientes

Junto a los primeros frutos de las reformas emprendidas, se ha vuelto más palpable un conjunto de tareas inconclusas que es urgente que la región aborde con decidida voluntad política. Entre ellas cabe señalar las tareas relativas a la formación de ahorro interno; a la expansión y diversificación de las exportaciones, inclusive la de productos de mayor contenido de valor agregado; al establecimiento y consolidación de instituciones modernas; a la generación de fuentes de trabajo productivo, que permitan disminuir el desempleo y recuperar los salarios reales, y a resolver el grave problema de la deuda social.

La necesidad de incrementar el ahorro interno debería ser reconocida como una tarea de la mayor prioridad en los esfuerzos de reforma de la región. La evidencia empírica parece denotar que en este ámbito ha habido en los últimos años una lamentable falta de preocupación de parte de las autoridades económicas y un desempeño de los mercados con efectos adversos, que derivaron en una caída pronunciada del ahorro medio de América Latina a sus niveles más bajos de los últimos treinta años. El coeficiente del ahorro interno sobre el producto bruto regional descendió por debajo del 21% en 1994, en comparación con un promedio cercano al 26% en los años setenta. Es preocupante que la baja más pronunciada haya ocurrido en los últimos cinco años, en que el ahorro cayó de 23,6% del producto regional en 1989 a 20,7% en 1994, justamente cuando la intensificación de las reformas, especialmente aquellas dirigidas a transformar y modernizar las estructuras de producción y exportaciones, exigía una movilización mayor de recursos para la inversión.

Esa mayor necesidad de recursos fue cubierta gracias a una entrada de capitales externos que creció a un ritmo extraordinario, mientras la propensión al consumo corriente en la región

alcanzaba los niveles más altos registrados desde 1960. Pero, lamentablemente, una proporción significativa de estos nuevos ingresos de capital estuvo constituida por inversiones de cartera a corto plazo, altamente sensibles a los cambios en los diferenciales de interés internacionales, en las oportunidades de rentabilidad a corto plazo, y en las condiciones políticas y financieras contingentes. La crisis financiera y cambiaria de México a fines del año pasado, y su secuela de efectos adversos sobre muchos otros países, vino a poner de manifiesto las dificultades de una alta brecha financiera externa financiada en medida importante por recursos financieros de corto plazo. La gran lección surgida de estas experiencias consiste en la necesidad de impulsar una expansión fuerte del ahorro interno, como requisito para cubrir las crecientes necesidades de inversión de la región y disminuir, a la vez, la excesiva vulnerabilidad financiera sufrida por algunos países de la región.

La expansión y diversificación de exportaciones y de mercados representan otro aspecto en que las realizaciones latinoamericanas no han logrado cumplir satisfactoriamente las expectativas. Si bien es cierto que el volumen de bienes y servicios exportados aumentó en los cinco años pasados a un ritmo anual equivalente a casi el doble del relativo al producto global, de 6,2% frente a 3,4%, respectivamente, su insuficiencia surge de sus términos comparativos con la expansión de las importaciones de bienes y servicios, a razón de 13,5% anual en promedio durante este período. A la vez, el mantenimiento de la estabilidad económica interna de la región requiere un avance importante de modernización de la estructura exportadora y de su competitividad internacional, que permita elevar el contenido de manufacturas y de otros productos de mayor valor agregado. Una enseñanza importante de la experiencia reciente es que el paso de una economía protegida –basada en la sustitución de importaciones– a una economía abierta a la competencia internacional encierra una cierta asimetría en la dinámica de las exportaciones frente a la de las importaciones, que deriva en un déficit comercial creciente. El incremento de la capacidad exportadora y de su competitividad internacional parece requerir más tiempo que el supuesto inicialmente. Este tipo de desequilibrio macroeconómico, incrementado más allá de lo requerido por las exigencias de recursos del crecimiento económico, ha probado constituirse, en muchos casos, en un foco de inestabilidad y, finalmente, en un factor de freno al desarrollo.

Otra importante tarea inconclusa yace en el ámbito institucional, público y privado. La transición de un modelo de política económica a otro, especialmente de las características y alcances de la experiencia latinoamericana, supone el cambio y adaptación de instituciones que cumplen un papel instrumental decisivo en el proceso de aplicación de las medidas de política. La especificidad de funciones ha sido de tal intensidad en algunos casos, que el cambio de orientación de las políticas deja obsoletas o vuelve redundantes ciertas instituciones. En otras instancias existe la opción de reorganizar las instituciones y adaptarlas al cumplimiento de las nuevas tareas. Otra dimensión de la transformación institucional se relaciona con los propósitos de descentralización y regionalización de los procesos de toma de decisión y administración de las funciones públicas y de gobierno, además de la transferencia de empresas y otras actividades al sector privado. Todo esto hace que la reorganización y el cambio y redimensionamiento de las instituciones sea una tarea

altamente compleja, a la vez que un proceso de prueba y error en que se aprende a medida que se avanza, y que incide tanto en el marco de las instituciones públicas como privadas.

Es evidente que la falta de instituciones adecuadas puede entorpecer la aplicación de las reformas o afectar adversamente sus resultados. Por ejemplo, la liberalización de los mercados financieros puede enfrentar graves riesgos si no existen las condiciones institucionales apropiadas que permitan que las funciones de supervisión y regulación requeridas sean cumplidas eficazmente. Asimismo, las privatizaciones no generarán la mayor eficiencia buscada si no existen las instituciones capaces de reglamentar los monopolios y asegurar la competencia justa.

La solución del problema del desempleo creciente en muchos países latinoamericanos constituye un área de la agenda de tareas pendientes que despierta cada vez más inquietud, reconociéndose como un verdadero talón de Aquiles del desarrollo regional. No obstante que la situación macroeconómica ha evolucionado favorablemente en numerosos países, con tasas de crecimiento del producto que inclusive han sobrepasado en algunos casos el 6% anual, se tiene que el desempleo ha aumentado en medida significativa, duplicándose o triplicándose en los cinco años pasados. Aun en las experiencias más favorables en que el empleo se incrementó, ha surgido un clima de insatisfacción debido a la pérdida de calidad de los trabajos ofrecidos, su inestabilidad y la disminución de los salarios reales. Y no se trata sólo de un fenómeno latinoamericano, sino más bien de una condición que amenaza convertirse en una epidemia internacional, afectando seriamente a los países industrializados y a las perspectivas de profundización y extensión del libre comercio.

Resolver la deuda social constituye una tarea pendiente de gran envergadura y, sin lugar a duda, el desafío más trascendental que enfrente la región al finalizar este siglo. El agravamiento de las carencias sociales, el aumento de la pobreza crítica y, en general, el empeoramiento de la distribución del ingreso ocurridos en el último decenio, a raíz de la crisis de la deuda externa y de los efectos recesivos de las políticas de ajuste, vinieron a revertir las tendencias de mejoramiento registradas en los años sesenta y setenta y a acentuar las deficiencias de orden social tradicionales de la región. Hay muchas razones que explican la urgencia e importancia de emprender esfuerzos decididos para mejorar la equidad distributiva y las condiciones sociales en la región.

Se trata no sólo de un principio ético social, de por sí fundamental, sino además de razones económicas y políticas importantes. Para aumentar la inversión, hacer las transformaciones productivas y mejorar la productividad global de las economías, es necesario contar con recursos humanos adecuados en cantidad y calidad, además que altamente motivados. Esto contribuye, asimismo, a mejorar la participación democrática y a afianzar la estabilidad política, que son a su vez condiciones necesarias para un clima favorable a la inversión. La recuperación económica de los cuatro años pasados permite enfrentar adecuadamente las exigencias de recursos planteados por los esfuerzos dirigidos a combatir la pobreza extrema y emprender políticas de desarrollo social de más largo aliento.

La eficiencia económica es una condición necesaria pero no suficiente para el desarrollo sostenido a largo plazo, inclusive el mejoramiento de las condiciones generales de vida de las

grandes mayorías latinoamericanas. En las condiciones de la realidad regional, eso requiere de políticas específicas de los gobiernos. Las experiencias ponen de manifiesto que hay factores estructurales e imperfecciones de mercado, y que en los procesos de ajuste pueden surgir contradicciones que tienden a agravar las desigualdades y la pobreza, por lo que es necesario que los gobiernos emprendan esfuerzos deliberados para mejorar la equidad distributiva. Las experiencias también denotan que, cuando existe la voluntad política necesaria, es posible conciliar los imperativos de la eficiencia económica y de las restricciones presupuestarias con una mayor equidad social y la lucha contra la pobreza, como lo ilustra el caso chileno en los últimos cinco años.

La reforma financiera y los mercados de capitales

De las cinco tareas pendientes que acabamos de enunciar, volvamos a visitar el tema de la formación de ahorro interno y su canalización más eficiente a la inversión. A este respecto, cabe señalar que existe un amplio reconocimiento sobre el papel vital de la formación de capitales en los procesos de transformación, modernización y crecimiento económico de los países. Asimismo, en los años recientes se ha puesto gran énfasis en la conveniencia de profundizar los sistemas financieros y volverlos más eficientes y estables, con el objeto de movilizar el ahorro interno y externo a la inversión. De hecho, en numerosos países latinoamericanos se han abordado las reformas de los sistemas financieros, lográndose importantes adelantos en materia de liberalización de los mercados financieros y en su modernización institucional.

Sin embargo, la formación de ahorro interno ha mostrado un desempeño insatisfactorio en los años recientes, especialmente en el marco del sector privado, que ha contrarrestado las mejoras conseguidas en el ámbito fiscal y del sector público en general. Mientras los déficit gubernamentales han sido reducidos apreciablemente y en algunos países se han generado superávits, con la consiguiente contribución al aumento del ahorro, el ahorro interno global de muchas economías de la región ha disminuido. La cuestión fundamental en la coyuntura actual consiste entonces en buscar las formas más efectivas para incentivar e inducir una mayor formación de ahorro privado.

La opción de sustituir ahorro interno con una participación creciente y masiva de recursos financieros externos ha probado reiteradamente ser una alternativa fracasada, especialmente cuando la composición y condiciones de plazo e interés de los capitales externos incentivan al consumo y, por otra parte, vulneran la estabilidad monetaria interna y del tipo de cambio real, así como de los equilibrios de balanza de pagos. Las experiencias de fines de los años setenta y de comienzos de los ochenta, así como la de los meses pasados, de una u otra forma coinciden en ilustrar los efectos adversos sobre el desarrollo de la sustitución de ahorro interno por el financiamiento externo. La lección aprendida es que es necesario fomentar de manera efectiva la formación de ahorro interno.

¿Cómo incrementar el ahorro interno? No existe una respuesta única ni general. Algunas formulaciones teóricas convencionales han probado ser irrelevantes en las condiciones económicas latinoamericanas, o bien han tenido los efectos contrarios a los esperados. Ese es el caso, por

ejemplo, de la hipótesis sobre el papel asignado al aumento de las tasas de interés nominales y reales. En cambio, parecería existir un mayor consenso respecto a la efectividad de ciertas medidas de política de orden pragmático.

Con relación al ahorro gubernamental y del sector público, las políticas de contención del gasto y de incremento de los ingresos fiscales han generado los resultados financieros previstos, aunque no siempre de manera compatible con el crecimiento, la eficiencia económica y el aumento del empleo.

En el ámbito del ahorro privado y semipúblico, el establecimiento de mecanismos de ahorro institucionalizado, ya sea voluntario o forzoso, ha probado históricamente ser altamente efectivo. Ese ha sido el caso, por ejemplo, de los sistemas de ahorro para la vivienda, que con distintas variantes han existido en América Latina desde hace varias décadas. Otra forma de ahorro institucional más reciente la constituye el sistema de fondos de pensión, cuya expresión más exitosa ha sido probada por Chile en los 15 años pasados, donde su contribución al ahorro interno ha aumentado de una proporción de 2,9% del PIB en 1989 a 3,6% en 1993. En un plano más general, se postula que el logro de condiciones macroeconómicas estables y el cultivo de un clima de confianza en la permanencia de la institucionalidad democrática y del estado de derecho son requisitos a la vez que grandes acicates de la formación de ahorro privado. Este es el sentido, precisamente, de las reformas estructurales en que están empeñados los países latinoamericanos.

Las reformas financieras que se están implementando en numerosos países latinoamericanos persiguen conseguir una mayor integración, eficiencia y estabilidad de los sistemas financieros, por la vía de la liberalización de los mercados, la adecuación de las instituciones e instrumentos financieros, la autonomía de los bancos centrales y una más efectiva función de supervisión y regulación por parte de las autoridades económicas. Como resultado de estas reformas se espera normalizar las tasas de rentabilidad de las inversiones financieras y disminuir sus rangos de variación y de incertidumbre, de modo de ampliar los horizontes de tiempo y espacio para el ahorro, a la vez que permitir una mejor asignación o canalización del ahorro a la inversión. A la vez, la expansión del ahorro y su mejor asignación entre las opciones de inversión real, deberían contribuir a acelerar el ritmo de crecimiento económico y a elevar la tasa de rentabilidad del capital.

¿Cuáles son las exigencias o necesidades de ahorro interno que plantea el logro de una tasa de crecimiento sostenible, que sea compatible con el potencial de desarrollo de estos países y con un mejoramiento significativo del empleo y las condiciones de bienestar social? Estimamos que la región reúne los requisitos para aspirar a un ritmo de crecimiento estable del orden del 6% anual en los próximos años, como ya fue la experiencia de los años sesenta y setenta.

Sin embargo, una condición crítica consiste en elevar el ahorro interno a un nivel equivalente al 26% del producto bruto, semejante al promedio de 1973-77. Ello suministraría una disponibilidad adecuada de recursos para reconstruir y expandir gradualmente las existencias de capital y corregir los excesos de vulnerabilidad financiera externa registrada en años recientes. La tasa de crecimiento del producto podría acelerarse gradualmente desde su nivel actual, del orden del 4% anual, hasta alcanzar el ritmo deseado del 6% al comenzar el nuevo siglo. En este plazo nos pro-

pondríamos incrementar el ahorro interno en forma gradual y sostenida, a razón de un punto porcentual del producto cada año, lo que permitiría pasar del actual nivel medio de ahorro, del 21% del producto, al 26% postulado en el año 2000.

Ese mayor esfuerzo de ahorro debe provenir de todos los estratos económicos y sociales de la región, pero en proporciones mayores de parte de los sectores de ingresos medios y altos, que permita conciliar los compromisos de progreso con la capacidad económica de cada sector, en el marco general de una progresiva equidad social. La gran tarea de los mercados de capitales y de los sistemas financieros consiste en general en incentivar y facilitar esa mayor formación de ahorro interno y asegurar que su asignación entre las oportunidades abiertas por la expansión de la inversión sea hecha conforme a los estándares de eficiencia más altos.

Resumen

Esta exposición comienza con un recuento de los rasgos que hoy presenta la situación de la economía de la región. Junto a muchos aspectos positivos se señalan otros menos satisfactorios, dejando aparte, para ser objeto de un análisis especial, la evolución financiera.

Los vaivenes y problemas que últimamente empiezan a enfrentar las economías de la región son los que suelen acompañar las primeras etapas de unas economías basadas en mercados abiertos. La crisis financiera experimentada por México, que ha tenido repercusiones de distinto tipo e intensidad en varios países de la región y en otros mercados emergentes del mundo, nos ha hecho tomar conciencia de esta dimensión del proceso generado por las reformas económicas.

¿Cuáles son las raíces de la actual situación de crisis o inestabilidad financiera que afecta a algunos países? ¿Está en crisis el modelo adoptado en los últimos años por América Latina, basado en la aplicación de las reformas económicas, como respuesta a la profunda crisis de los años ochenta? ¿Qué rumbos hay que corregir y qué políticas hay que instrumentar para enmendar el actual modelo y, en caso que esto sea necesario, se están tomando medidas en la dirección correcta?

De no disponerse de respuestas a esas preguntas se acentuaría la preocupación y la incertidumbre que en el último período se ha generado en los gobiernos y los círculos económicos de los países de la región.

Para encarar estas interrogantes es necesario reconocer que los cambios experimentados en lo que va corrido del decenio en la orientación de las políticas económicas de los países de la región, así como también en los resultados de esas políticas, representan no sólo un cambio de rumbo frente a la coyuntura de los años ochenta, sino también una completa transformación con respecto al modelo de desarrollo de América Latina en la posguerra. Señalo en la exposición la naturaleza de esos cambios. La vulnerabilidad financiera es una de las características que presenta el nuevo modelo. Y la superación de esta vulnerabilidad depende no sólo de la adopción de políticas más adecuadas en el ámbito financiero, sino también del conjunto de las políticas de desarrollo aplicadas por los países de la región.

Sostengo en esta presentación la necesidad de lograr mejores y más sostenidos niveles de crecimiento e inversión y, para ello, de elevar las tasas de ahorro interno que ostentan nuestros países. En segundo lugar observo que la transición desde una economía sustitutiva de importaciones a una orientada a las exportaciones, así como el hecho de que las exportaciones latinoamericanas están muy lejos de haber alcanzado un nivel adecuado con respecto al del producto, nos plantea la tarea de crear nuevas capacidades exportadoras. También llamo la atención al hecho de que el diseño de una política y su aplicación en la economía pasan a través de instituciones y personas, lo cual supone una amplia modernización de las instituciones económicas y políticas, que incluya tanto una reforma del Estado como una actualización de la empresa. También señalo que el aumento de la inversión y el cambio de la estructura productiva, que mejoran la competitividad de nuestras economías, suponen la plena utilización de nuestros recursos humanos y, por lo tanto, la incorporación de los sectores más rezagados a puestos de trabajo productivo a través de políticas explícitas que favorezcan la educación, la pequeña y mediana empresa y el sector informal de la economía.

En la exposición se analiza con más cuidado el origen y características de la vulnerabilidad externa de las economías latinoamericanas. Entre las tareas inmediatas que es necesario abordar para reducir esa situación, se mencionan la consolidación de la estabilidad macroeconómica a través del control del déficit fiscal y de los procesos inflacionarios y el incremento de la competitividad de las exportaciones; el aumento del ahorro interno y de la inversión financiada con recursos domésticos a través de políticas e instituciones adecuadas; el avance de los procesos de privatización de empresas y servicios públicos; la asignación de una gran prioridad a la reforma del sector financiero y al desarrollo de los mercados de capital, incluyendo las medidas necesarias para atraer la inversión extranjera, y el perfeccionamiento de las instituciones y políticas diseñadas para la expansión de las exportaciones.

LA TRANSFORMACION ECONOMICA EN AMERICA LATINA⁷

Introducción

La reunión que celebramos en Israel este año tiene un significado especial para todos nosotros. A pesar de que venimos de distintos rincones de la tierra, Jerusalén es una ciudad en la que nos sentimos totalmente a gusto porque es el manantial de donde han brotado nuestras tradiciones religiosas y los valores morales que son el sostén de nuestra vida cotidiana. Nuestras raíces e identidad están empapadas de la historia de la ciudad y de su cultura. Por lo tanto, nos debemos valer

⁷ Exposición del Presidente Iglesias en la Sesión Inaugural de la Reunión Anual de las Asambleas de Gobernadores del BID y de la CII (Jerusalén, Israel, 4 de abril de 1995).

de esta oportunidad única que tenemos por delante, rodeados por el simbolismo de Jerusalén, para renovar nuestra fe en la misión de desarrollo que tenemos entre manos.

También quisiera decir que esta ciudad es el lugar más apropiado en que podemos recoger inspiración práctica para volvernos a comprometer en la tarea colosal de trabajar por el mejoramiento de la calidad de vida de los pueblos de nuestros países miembros prestatarios. Me gustaría recordarles que nuestros anfitriones, el Gobierno y el pueblo de Israel, formaron en unas pocas décadas una sociedad de oportunidad y participación en la cual el crecimiento económico ha estado acompañado por avances sociales que han sido compartidos con generosidad.

Los logros del pueblo de Israel reflejan de manera fiel las esperanzas de los habitantes de todos nuestros países. Nuestros valores compartidos y el deseo común de lograr la paz, la estabilidad social y el bienestar material, han reverberado a lo largo del tiempo en las palabras inmortales del Salmista: “y convertirá sus espadas en azadas y sus lanzas en arados; no alzaré espada nación contra nación ni se adiestrarán más para la guerra” (Miqueas, cap. 4,3).

La situación de la economía regional

El Grupo del BID pudo mantener sus actividades operativas gracias a la incesante consolidación de una gestión económica solvente en un número cada vez mayor de países en la región. Algunos indicadores dan cuenta de una consolidación de las reformas económicas adoptadas con mucho rigor por la mayoría de los países, las cuales comienzan ya a dar sus frutos. Pero también hay indicios de los desafíos que siguen enfrentándose en la formulación de las políticas macroeconómicas.

- El producto interno bruto de la región aumentó por cuarto año consecutivo y alcanzó una tasa de 4,1%, superior al promedio de los tres años anteriores. La mayoría de los países participó de esta tendencia de expansión económica moderada y en sólo cuatro de ellos hubo una caída del ingreso real.

- La inflación continuó una tendencia generalizada a la baja, corrigiéndose aquella experiencia de los años ochenta que afectó tan adversamente a numerosos países. El logro más significativo de este año fue marcado por Brasil, gracias a la adopción de un eficaz plan de estabilización. La tasa media de inflación en la región descendió a 13%, tras haber trepado a 30% en 1990. Los países con tasas de inflación más bajas, vale decir de menos del 15% anual, que eran apenas cinco en 1990, llegaron a sumar 13 en 1994.

- La inversión aumentó de manera sostenida durante los cuatro años pasados, a un ritmo sustancialmente más rápido que el producto interno bruto: su proporción en éste pasó del 19,7% en 1990 al 22,7% en 1994. Pero el gasto en inversión sigue sin alcanzar el nivel necesario para compensar el deterioro de la base de capital sufrido en los años ochenta y asegurar la aceleración de la tasa de crecimiento económico.

- La recuperación de las economías industrializadas contribuyó al incremento de un 14% del valor en dólares de las exportaciones procedentes de la región.

- El índice de los términos del intercambio de bienes mejoró en un 2,8% respecto a 1993, revirtiéndose una tendencia secular muy negativa para la región en su conjunto.

- No obstante los signos positivos que he descrito, hay aspectos macroeconómicos menos satisfactorios que en años anteriores: el notable mejoramiento de la situación fiscal que se observó entre 1989 y 1992 no se mantuvo en 1993 y 1994, aunque los déficit fiscales fueron pequeños en comparación con los de los años ochenta.

- Más inquietante fue el crecimiento del déficit de la balanza de pagos en cuenta corriente que, según se estima, ascendió en 1994 a US\$49.000 millones (4% del PIB). Este nivel es más del doble del que se registró entre 1990 y 1992. La región ha atraído ingresos de capital sustanciales para cubrir el déficit en cuenta corriente. Sin embargo, en 1994 hubo una merma significativa de esos ingresos que obligó, por primera vez en cuatro años, a recurrir a las reservas internacionales para financiar el mayor déficit en cuenta corriente.

- La recuperación económica de los cuatro años pasados no alcanzó a generar un número adecuado de empleos bien remunerados, frente a un rápido crecimiento de la fuerza laboral y un elevado índice de desempleo. Esta situación obedece a múltiples causas, entre ellas la repercusión de las reducciones de personal en el sector público, la privatización de empresas estatales, las quiebras comerciales provocadas por la rebaja de los aranceles y la consiguiente competencia de proveedores extranjeros.

Una nueva realidad económica

Los beneficios y logros de las reformas económicas en América Latina y el Caribe durante los últimos años son indiscutibles. América Latina es hoy, en muchos aspectos, otra región. No obstante, se han señalado en reiteradas ocasiones los aspectos negativos que suelen acompañar las primeras etapas de una economía de mercado abierto. En particular, se ha hecho notar que los costos sociales del proceso de ajuste han agravado con frecuencia la ya conocida situación de deterioro social de la región y su mala distribución del ingreso. Si bien cabe reconocer que se podría haber aliviado el costo social del ajuste con un diseño más acertado, también es preciso reconocer que la situación de los pobres habría sido más grave, por ejemplo, si no se hubiera logrado controlar la inflación.

A fines del año pasado se agregó una dimensión nueva al juicio sobre las políticas en aplicación en América Latina, debido a la conocida crisis financiera iniciada en México, que ha tenido repercusiones de distinto tipo e intensidad en varios países de la región y en otros mercados emergentes del mundo.

La combinación de estos hechos hace aún más imperativo en estos momentos que discurremos brevemente sobre algunas preguntas que, naturalmente, se formulan con relación a la economía de la región.

¿Está en crisis el modelo de políticas económicas aplicado por América Latina en los últimos años como respuesta a la crisis de los años ochenta?

¿Cuáles son las raíces de la actual crisis financiera que afecta a algunos de los países?

¿Hay que corregir rumbos e instrumentar nuevas políticas y, en este caso, se están dando los pasos necesarios en ese sentido?

Es preciso tener respuestas claras frente a estas preguntas. De no haberlas, podría acentuarse la atmósfera de incertidumbre y preocupación sobre la región que, además, haría perder de vista la importancia de las profundas transformaciones profundas realizadas, sin comprender los inevitables altibajos que puede crear la conducción de la política macroeconómica y la coyuntura internacional.

La naturaleza de los cambios

Los profundos cambios de política emprendidos por la región fueron motivo de mis comentarios ante ustedes en ocasiones pasadas. Quisiera comenzar por reiterar que no se trata solamente de un cambio de rumbo frente a la adversa coyuntura de los años ochenta y a las duras lecciones que proyectó sobre la región, sino de un cambio fundamental en lo político y lo económico. Entre éstos tenemos la renovación democrática; la llegada de nuevos líderes con actitudes más pragmáticas que ideológicas; las limitaciones al voluntarismo estatal; la apertura a la competencia e inserción internacional, y la recuperación de la confianza interna y externa.

Permítaseme destacar algunos de esos rasgos de los frentes externo e interno.

- En el frente externo, las barreras a la estrategia tradicional de sustitución de importaciones cedieron paso a una apertura unilateral, rápida y espectacular, hacia el resto del mundo. Los aranceles que alcanzaban promedios del 40 al 70% en los años ochenta, están hoy día en un rango medio del 10 al 15%. Además, por primera vez América Latina participa activa y entusiastamente en la liberalización comercial multilateral. Durante la Ronda Uruguay la región convino en consolidar casi el 100% de sus aranceles –un porcentaje superior al de cualquier otra región en desarrollo– y en ceñirse a las nuevas disciplinas que produjo esa negociación histórica. La liberalización del comercio cobró aún más impulso, gracias a más de 20 acuerdos de preferencias comerciales entre países de la región. Simultáneamente con estas nuevas iniciativas comerciales intrarregionales, se observa un auge importante de la inversión interna de la región.

- La integración actual es muy distinta a la del pasado, por cuanto avanza en el marco de aranceles relativamente bajos frente al resto del mundo y de la ausencia casi total de barreras no arancelarias. Por ello, son mayores las posibilidades de que la nueva integración sirva como plataforma para el mejoramiento de la competitividad internacional y la exportación de una variedad más amplia de productos con alto valor agregado.

- Asimismo, se dio un paso histórico en el proceso de integración con la dimensión norte-sur lograda con la aprobación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el Plan de Acción en materia de comercio hemisférico acordado en la Cumbre de las Américas, celebrada en Miami, y los avances en sentar las bases para un acercamiento entre Mercosur y la Unión Europea.

- La liberalización de las transacciones de la cuenta de capital ha contribuido a ampliar sensiblemente las relaciones de la región con los mercados de capital internacionales. En años recientes hubo un caudal mayor de inversiones extranjeras directas e inversión de cartera. Incluso las bolsas de valores en algunos países latinoamericanos se han convertido en un campo fértil para los inversionistas extranjeros.

- La transformación en el ámbito interno ha sido igualmente radical. Los países de América Latina y el Caribe, que poseían una larga tradición de administración fiscal indulgente, asumieron a comienzos de los años noventa una conducta fiscal considerablemente más estricta. El déficit de los gobiernos centrales de la región, que en 1989 y 1990 había llegado a alrededor del 10% del producto interno bruto, descendió en 1992 y 1993 al 2%.

- Para el logro de los objetivos de austeridad fiscal y de eficiencia, los gobiernos desarrollaron entre 1989 y 1994 una intensa actividad de privatización de empresas y servicios públicos, con ventas por un valor del orden de los US\$50.000 millones. Las reformas fiscales y del sector público favorecieron, asimismo, la pronunciada baja de las tasas de inflación. Se han liberalizado y desregulado los mercados internos, financieros y no financieros, con objeto de intensificar la competencia y atraer inversionistas extranjeros.

- A comienzos de los años noventa cambió la actitud pesimista que prevaleció en los ochenta y asomó el optimismo, tanto interno como externo. Varios gobiernos lograron progresos notables en la consolidación de los procesos de reformas políticas. Los mercados de capital externos descubrieron América Latina como una oportunidad emergente y entre 1990 y 1994 volcaron a esta región un promedio sin precedentes de US\$44.000 millones anuales, revirtiendo la corriente de transferencia neta negativa de recursos que había prevalecido durante el decenio anterior. La economía mundial inició una firme recuperación, que elevó los precios de los productos básicos y que contribuyó a una mejor gestión exportadora y a la recuperación de la actividad económica de América Latina.

En síntesis, en estos primeros años de los noventa el abatimiento fue desplazado por el optimismo y hasta por la euforia.

Sin embargo, la crisis financiera de México de fines de 1994 vino a cambiar las expectativas. Es evidente que los problemas de ese país han creado un cierto grado de contagio en la región y han puesto de manifiesto tensiones sistémicas en los mercados financieros. Estos hechos han sembrado más dudas acerca del nuevo modelo de desarrollo de América Latina, que se agregan a las que generan las tareas inconclusas del modelo de política. Quisiera compartir con ustedes algunas reflexiones con objeto de colocar los acontecimientos actuales en una perspectiva más amplia e insistir nuevamente en un tema ya recurrente de mis exposiciones anteriores.

Las tareas inconclusas

Este nuevo modelo de políticas económicas, basadas en una mayor presencia del mercado, tiene por delante tareas inconclusas que requieren de acciones políticas y que abarcan entre otras la escasez del ahorro interno, el limitado volumen de las exportaciones, las debilidades institucionales y la deuda social.

- Para lograr niveles sostenidos de crecimiento y de inversión es necesario contar con tasas de ahorro interno apreciablemente más altas que las vigentes actualmente, como fue la propia experiencia de la región en los decenios de los sesenta y setenta. Salvo excepciones, la formación de ahorro interno en América Latina decreció entre 1988 y 1993, a partir de un nivel ya reducido al principio del período. Las inversiones pudieron aumentar gracias a la abundancia de las corrientes de ahorro externo, de corto y largo plazo, que vinieron a complementar al deficiente ahorro interno. Este hecho aumentó la vulnerabilidad de la economía interna con respecto a los factores que mueven esos recursos. Resulta claro que la caída del ingreso de capitales a México reflejó no sólo el efecto de factores internos adversos, tanto políticos como económicos, sino también, y en alto grado, el sostenido aumento de las tasas de interés en los Estados Unidos durante 1994 resultante de políticas antiinflacionarias de las autoridades monetarias de ese país.

- En segundo lugar, las exportaciones latinoamericanas están muy lejos de haber alcanzado un nivel adecuado con respecto al producto interno bruto. El paso de una economía de sustitución de importaciones a una de exportación lleva, generalmente, más tiempo que lo previsto. La creación de nuevas capacidades exportadoras toma mucho más tiempo que la destrucción de la capacidad productiva que conlleva la apertura comercial y la inserción en los mercados internacionales.

- La transición entre el diseño de una política y su aplicación debe filtrarse a través de instituciones y de personas. La mayor parte de las reformas de política de los años ochenta y noventa se realizó con instituciones y recursos humanos provenientes de la época de la sustitución de importaciones y, por ende, muy poco preparados para asumir los riesgos de los cambios en los precios relativos y de la competencia. Más aún, en muchos casos las propias reformas de política debilitaron las estructuras institucionales existentes. La falta de instituciones adecuadas puede afectar los resultados de las propias reformas: la liberación de los mercados financieros puede entrar en riesgo si no existe un buen sistema de reglamentación y control; las privatizaciones no conducen a una mayor eficiencia si no se cuenta con instituciones modernas que tengan capacidad para reglamentar los monopolios y asegurar la competencia justa; la expansión de las exportaciones reposa en la disponibilidad de tecnologías y en la reforma de la empresa; la resistencia política a las reformas aumenta si no se cuenta con instituciones modernas que apliquen políticas compensatorias a los impactos distributivos adversos de los cambios radicales en las políticas y en la estructura de precios relativos.

• Para que aumente la inversión y cambie el sistema productivo a formas sostenidas y competitivas de desarrollo, hay que disponer de una mayor equidad para utilizar plenamente los recursos físicos y disponer de recursos humanos adecuados en cantidad y en calidad. Eso, además, abre el camino para la estabilidad política y la participación democrática que, por ende, disminuye la prima de riesgo a largo plazo para la inversión. El tema social no fue prioritario durante los difíciles momentos del ajuste de los años ochenta y en muchos sentidos las condiciones se agravaron. La propia capacidad de acción de los gobiernos se vio notoriamente limitada, por las urgencias y la gravedad de la coyuntura. Sólo en años recientes el problema social comenzó a formar parte de la agenda activa de los gobiernos y de los propios organismos internacionales.

La eficiencia económica es una condición necesaria pero no suficiente para hacer frente a los grandes desafíos de la pobreza y la desigualdad en la distribución del ingreso en nuestra región. Esto requiere de políticas explícitas como parte central de las acciones de los gobiernos. La tarea dista mucho de haberse cumplido y constituye el gran desafío del futuro: una conciliación entre las ganancias de la eficiencia económica con las ganancias en materia de equidad y justicia social. La experiencia ha demostrado que hay contradicciones que pueden surgir y aun agravar ciertas situaciones sociales durante el proceso de ajuste. Pero también hay experiencias innegables que demuestran que es posible conciliar la escasa disponibilidad de recursos económicos y la democratización con una mayor equidad social y el abatimiento de la pobreza. La experiencia de Chile en los últimos años es un buen ejemplo de ello.

Respondiendo a las preguntas formuladas, podría afirmarse que luego de las buenas y malas experiencias de la región, la eficiencia económica y la modernización de las estructuras productivas en la América Latina pasan necesariamente por las grandes líneas de las políticas actualmente aplicadas en la mayoría de nuestros países. Sin administraciones macroeconómicas buenas o prudentes, sin un grado creciente de apertura e inserción en los mercados internacionales, sin una racionalización y definición del papel del Estado, sin una participación creciente del sector privado y de la sociedad civil en la conducción de los procesos económicos, sería muy difícil diseñar políticas de crecimiento y de mejoramiento de la productividad y la competitividad en los mercados internacionales, o de sentar las bases para la corrección de la postergada justicia social.

La vulnerabilidad externa

Es en este contexto de las tareas inconclusas del modelo económico en aplicación en que debe evaluarse la vulnerabilidad externa, un tema al que me referí en mi exposición ante la Asamblea de Gobernadores en Guadalajara y que se puso de relieve a raíz de la reciente crisis financiera mexicana.

En algunos países el proceso de liberalización comercial aceleró el ritmo de importaciones y de exportaciones, pero estas últimas no lograron acompañar a las primeras, generándose un déficit comercial financiado en gran proporción por recursos externos de corto plazo.

Estos recursos se mostraron muy sensibles a factores políticos impredecibles, así como a desviaciones de las condiciones macroeconómicas. Pero también, como ya lo señalé, ellos fueron muy sensibles al alza de las tasas internacionales de interés, particularmente en los Estados Unidos.

La salida de esos recursos y la retracción del ingreso de nuevos capitales generaron una crisis de confianza que se extendió a otros mercados emergentes, de dentro y fuera de la región.

Esta crisis tiene algunos rasgos que son únicos a la situación de México, debido a su proximidad y vinculaciones con los Estados Unidos. Pero creo que hay algunas lecciones útiles que pueden extraerse para toda la región.

La liberalización y globalización de los mercados internacionales de capital que han tenido lugar en los últimos años en las que América Latina ha participado, constituyen un fenómeno que necesitaría ser abordado con mayor consideración por los gobiernos, especialmente en cuanto a la formulación y administración de sus políticas económicas y financieras. La creciente globalización del comercio y de los flujos financieros puede continuar siendo, como se ha observado, una fuerza muy positiva para el desarrollo económico, pero puede estar expuesta también a fuertes movimientos especulativos de capital, frente a los cuales las economías y los mercados emergentes son generalmente muy vulnerables.

Los mercados financieros internacionales son imperfectos, cada vez más inestables y difíciles de pronosticar, lo que aumenta la vulnerabilidad de los mercados emergentes, como los latinoamericanos. Por esa razón, y ante los riesgos sistémicos de la globalización financiera, debe pensarse en la manera de fortalecer la capacidad de acción y vigilancia de las instituciones internacionales, sin dejar de considerar cuidadosamente las formas de evitar el “riesgo moral”.

La crisis reciente mostró que la confianza puede ser erosionada de un día a otro por factores que son muchas veces imprevisibles y que desatan fuerzas especulativas y violentos movimientos de capital de corto plazo. Estos hechos, a mi modo de ver, no son un argumento contra las políticas de liberalización económica, desde que en las condiciones actuales ningún país puede aislarse del mundo. Se destaca la necesidad de reconocer los riesgos y los requerimientos de política que demanda la nueva orientación de apertura a los mercados internacionales.

En primer término, como ya lo señalamos en Guadalajara, es preciso observar con prudencia el nivel y composición del financiamiento externo, el que debe ser congruente con la sostenibilidad a largo plazo de la balanza de pagos, asegurando a la vez que exista la capacidad en el ámbito nacional para absorber productivamente los recursos externos. Asimismo, es importante que la economía tenga flexibilidad para ajustarse, sin costos elevados, a las desarticulaciones imprevistas que se pudieran producir en los mercados de capital, como la que ocurrió a fines del año pasado.

En segundo lugar, es preciso rescatar la validez del pragmatismo en ciertas políticas. Consideraciones económicas respaldan con firmeza las ventajas de la liberalización de la cuenta de capital de la balanza de pagos. Pero en varias oportunidades hemos observado que el repunte y composición de las corrientes de capital puede tener efectos que desequilibran la economía, ya sea, por ejemplo, por la apreciación de las tasas cambiarias o por la generación de presiones inflacionarias.

Chile y Colombia han aplicado distintas políticas de regulación de las entradas y salidas de capital y el otorgamiento de incentivos para atraer capital de largo plazo y frenar el ingreso de fondos de corto plazo.

Tal es la naturaleza compleja de la crisis que atraviesa México y que ha proyectado sus efectos sobre otros países dentro y fuera de la región. ¿Cuáles son las implicaciones de estos fenómenos financieros sobre las políticas en curso?

La globalización económica ha significado que también han surgido factores de desconfianza respecto a otros países, debido a que los mercados demoran en distinguir cuidadosamente y reconocer las diferencias entre los países. Pero un hecho común a todos los países es que la protección frente a la vulnerabilidad externa está muy ligada a las tareas inconclusas arriba mencionadas. Por lo tanto, los esfuerzos destinados a profundizar las reformas deben ser continuados, sin que haya lugar para la complacencia. Su objetivo es claro y permanente: restaurar y mantener la estabilidad financiera doméstica, mientras se desarrolla un sector exportador competitivo que pueda proveer las bases de una balanza de pagos sostenible en el largo plazo.

Es así como la reciente crisis financiera genera una nueva situación, pero de ninguna manera altera la validez de los rumbos de las políticas económicas en curso. Ella demanda medidas de ajuste adicionales para hacer frente a la retracción de los capitales externos, a la vez que aumenta la necesidad de profundizar las reformas y abordar las tareas inconclusas.

Los hechos recientes confirman que la situación coyuntural será superada. Los países que sufren en la actualidad problemas en sus balanzas de pagos saldrán fortalecidos y podrán continuar con la tarea de modernización y transformación económica, recuperando la confianza que, a mi juicio, ha sido dañada más allá de lo que los hechos ameritan.

La tarea inmediata

Los países más afectados por la coyuntura de corto plazo –Argentina y México– han puesto en marcha vigorosos programas de ajuste macroeconómico con vistas a reducir el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos. Una prueba adicional de la madurez política y técnica que se ha alcanzado en la conducción de la política económica de América Latina, la constituye la profundidad y coherencia de los programas aprobados, que van más allá de cualquier interés político de corto plazo. Asimismo, merecen igual reconocimiento los aportes recibidos de países amigos y de la comunidad financiera internacional, a los cuales el Banco ha dado su máximo apoyo.

Entre los objetivos de la política económica de mediano plazo de estos países, figuran:

- Asegurar la estabilidad macroeconómica mediante políticas de control del déficit fiscal, de regulación monetaria y de apoyo a la competitividad de las exportaciones.
- Aumentar el ahorro interno y la inversión financiada con recursos domésticos a través de políticas adecuadas e instituciones apropiadas. Esta tarea debiera verse facilitada gracias al mejoramiento de la situación fiscal y del funcionamiento de los mercados financieros domésticos.

- Continuar acelerando los procesos de privatización de empresas y activos públicos.
- Dar una gran prioridad a la racionalización de las instituciones financieras, a la reforma del sector financiero y al desarrollo de los mercados de capital.
- Poner énfasis en el desarrollo de las exportaciones, aprovechando las oportunidades que ofrece la propia liberalización comercial y la integración regional, que han avanzado en forma tan espectacular en los últimos años.

En las circunstancias actuales adquieren especial importancia los programas de desarrollo social orientados a aliviar el peso de los nuevos ajustes sobre los sectores más pobres de la sociedad.

La firmeza con que los gobiernos de la región han actuado en las últimas semanas, así como la voluntad que han mostrado en continuar con las reformas de los últimos años, permiten reafirmar la confianza en que la región dispone de fundamentos económicos sólidos y de la voluntad para proseguir en la tarea de profundización de las reformas. Todo ello habrá de crear las condiciones para sortear la presente situación y devolver la confianza a los mercados. En última instancia, superada la crisis actual, aquellos países más afectados saldrán de ella fortalecidos para continuar con la tarea de modernización económica y progreso social. Es por eso que las tareas de corto plazo no debieran distraernos de los objetivos centrales de largo plazo de esa transformación.

Las prioridades en el largo plazo

La historia ha puesto de manifiesto en múltiples ocasiones que, en materia de gobierno, las tiranías del corto plazo debilitan o, peor aún, atentan contra los objetivos del largo plazo. Ya he manifestado que la crisis económica de los años ochenta postergó las soluciones a la deuda social de la región y que las reformas económicas en curso hacían no sólo imperativo, sino posible, abordar con urgencia la cuestión social. Ante los ajustes adicionales que demanda la necesidad de reducir la vulnerabilidad externa y continuar el crecimiento es preciso emprender acciones destinadas a aliviar los impactos sociales e implantar políticas de largo plazo, inspiradas en una visión global de los objetivos del desarrollo.

Entre esos objetivos de largo aliento, la modernización del Estado, incluyendo su mayor eficiencia operativa, una mejor articulación con el mercado y su descentralización administrativa, deberá recibir especial atención. En esa misma línea, deberá involucrarse a la sociedad civil, no sólo en el diseño de estrategias de desarrollo sino también en su participación activa en las tareas que el mismo requiere.

Entre esas tareas, hay una que a mi juicio merece una atención preferente y que no quisiera dejar de señalarla en la coyuntura especial en que estamos abordando el último quinquenio del siglo. Me refiero al tema de la educación. El conocimiento es hoy día el factor clave del desarrollo y la educación constituye un requisito esencial del mismo. El papel de la educación adquiere más importancia aún en la actual etapa de cambios acelerados, que exigen una gran flexibilidad y

capacidad de adaptación de las organizaciones y las personas. La educación es el principal instrumento que tienen los países para lograr esa capacidad de cambio y adaptación.

La estrategia de desarrollo de los países de América Latina y el Caribe hace hincapié en la transformación productiva y la competitividad internacional de sus economías. En el mundo de hoy no es posible construir estructuras productivas más modernas y competitivas sin incorporar en ese proceso a grandes segmentos de la población, que en su mayoría padecen de bajos niveles de educación y que yacen en el sector informal.

La sociedad civil, a su vez, no puede ser fuerte si no cuenta con miembros formados y conscientes, capaces de emprender actividades económicas remunerativas y de tomar en sus manos el manejo de un número creciente de asuntos de interés público. La educación es igualmente esencial para formar ciudadanos bien informados que participen en los procesos políticos, lo cual contribuirá de hecho al fortalecimiento de la democracia.

En el contexto de una política macroeconómica viable y estable, las diferencias estructurales entre los países desarrollados y los subdesarrollados se encuentra en el desarrollo relativo de los recursos humanos disponibles. Basta mencionar la recuperación de los países destruidos por la guerra que, con un apoyo financiero oportuno y con base en su capital humano, alcanzaron nuevos niveles de desarrollo comparables con los países más avanzados.

La experiencia del sudeste asiático señala el papel crítico de la educación en el proceso de desarrollo e indica que la rentabilidad derivada de las inversiones en educación, aunque siempre positiva, no es homogénea y es sistemáticamente más rentable en los niveles de educación básica.

Desde el punto de vista del crecimiento económico, se ha hecho evidente que el acceso a los servicios de educación básica tiene altos retornos económicos. Uno, porque permite que los trabajadores adquieran las habilidades necesarias para incorporarse a los procesos de producción modernos y altamente competitivos que caracterizan las economías abiertas. Otro, que los beneficios de la educación básica se traducen en una mejor distribución del ingreso, mayor movilidad social y mayor participación social de una población mejor informada.

Por ello, en los países que aún no satisfacen completamente las necesidades de educación básica, la primera prioridad de la inversión educativa debería ser el logro de una adecuada prestación de esos servicios, y los organismos multilaterales de desarrollo, como el nuestro, deberán apoyar ese esfuerzo.

Sin perder de vista esta prioridad, el carácter sistémico de la educación requerirá acciones complementarias que no pueden ignorarse. Por ejemplo, será necesario elaborar programas de atención temprana a los niños, para desarrollar sus capacidades de aprendizaje en esos años en que con mayor facilidad pueden sembrarse semillas de progreso. Igualmente, la educación media requerirá recibir a las nuevas generaciones que vienen de los ciclos básicos y ser fuente de formación de futuros profesores. Asimismo, deberán identificarse mecanismos adecuados para favorecer el desarrollo de la educación técnica y superior, con creciente participación del sector privado.

La formación de capital humano requerirá una inversión importante y, para hacerlo dentro las restricciones fiscales, será necesario posiblemente una reasignación del gasto público. Sin

embargo, es importante subrayar que más recursos financieros no garantizan la provisión de servicios educativos de calidad. La eficiencia en la asignación de los recursos es frecuentemente el principal problema que enfrentan los sistemas educativos, incluyendo los de países de mayor desarrollo relativo. La identificación de modalidades institucionales para mejorar el uso de los recursos asignados es uno de los mayores retos que se enfrentan al desarrollar un sistema educativo de calidad, equitativo y eficiente.

Si la realización efectiva de los beneficios resultantes de un entorno económico propicio y de la creciente internacionalización de los mercados depende fundamentalmente del capital humano disponible en cada país, el futuro depende entonces de que los niños puedan tener un buen maestro, un lugar digno donde atender las clases, libros, lápices y cuadernos. Este logro aparentemente sencillo requerirá un gran esfuerzo de los países en los años venideros.

Página en blanco a propósito

Resumen

En esta exposición se señala un reto fundamental: mantener y profundizar las reformas económicas, resolviendo las crisis e introduciendo las rectificaciones necesarias para compatibilizar las reformas con los objetivos sociales y políticos del desarrollo de nuestros países. Es necesario incorporar en el proceso de reforma las medidas necesarias para superar sus costos sociales. Al mismo tiempo, es necesario modernizar el Estado, porque los mercados y la actividad privada no pueden desarrollarse en un vacío gubernamental. Más que referirnos una vez más a las reformas en sí mismas, concebidas como instrumentos para promover el crecimiento, nos centramos en esta oportunidad en la calidad del desarrollo. Para ello privilegiamos cuatro campos que merecen la mayor prioridad.

La educación se ha convertido en el elemento crítico para las actuales transformaciones económico-sociales. Los países industrializados están transitando desde “sociedades de producción” hacia “sociedades del conocimiento”. Los países de América Latina enfrentan el mismo desafío, pero desde un punto de partida rezagado. Lo mismo ocurre en cuanto a la cobertura, eficiencia, calidad y financiamiento de la educación en la región. Estos rezagos se agudizan si se toma en consideración la distribución de la oferta educativa por regiones y grupos sociales. La dualidad o dilema que enfrenta la educación secundaria, en cuanto a si está llamada a preparar jóvenes para su incorporación a la fuerza de trabajo o para proseguir estudios superiores, parece haberse abondado. En el plano de la educación superior, la escasez de financiamiento para las universidades públicas ha estimulado la creación de establecimientos privados, que prestan un servicio importante, pero que no pueden desempeñar todas las funciones que tienen las primeras. En muchos casos, y a diversos niveles del proceso educativo, se advierten problemas de eficiencia en el gasto y no sólo de falta de recursos.

Otro sector cuya prioridad se subraya en esta exposición se refiere al desarrollo de la mediana, pequeña y microempresa, que son una fuente de emprendimientos y de formación empresarial, así como –muy principalmente– de empleo. Se estima que existen no menos de cincuenta millones de estas empresas en toda la región, que contribuyen con más del 20% del producto, y dan empleo

a más del 60% de la población económicamente activa. Sin embargo la productividad media del trabajo en este sector todavía guarda una relación de uno a seis con el resto de la economía. Esto plantea un gran desafío.

Las reformas económicas no contemplaban explícitamente, ni contemplan, políticas de fomento productivo, las que estarían dirigidas fundamentalmente a este sector. Este requiere: 1) elevar su productividad y competitividad; 2) fomentar su modernización tecnológica, organizativa y de gestión; 3) fortalecer su capacidad para generar nuevos empleos; 4) capacitar sus cuadros empresariales, técnicos y laborales; 5) mejorar su acceso al financiamiento para inversión y operativo en condiciones competitivas y 6) incorporar elementos de organización a la microempresa. Estas tareas suponen la movilización de esfuerzos combinados entre el Estado, el sector privado y las organizaciones no gubernamentales.

En tercer lugar la exposición se refiere a la calidad de vida en las ciudades. Su mejoramiento incide en numerosas variables y objetivos del proceso de desarrollo. Aunque se trata de un problema que se plantea tanto en el ámbito rural como en el urbano, es en este último donde se presentan los principales problemas. La población urbana en la región aumentó del 65% del total en 1980 al 75% en 1985. Este crecimiento se explica por el atractivo que ejercen las formas modernas de vida ofrecidas fundamentalmente por las grandes ciudades. Sin embargo, estas no han podido cumplir su promesa. El deterioro de la calidad de vida en las ciudades tiene su origen en múltiples factores interrelacionados, tales como las condiciones existentes en materia de contaminación ambiental, agua potable y saneamiento; salarios reales deprimidos y desempleo urbano; déficit habitacionales, y el aumento de los índices de criminalidad e inseguridad. Todos estos problemas plantean un reto colectivo, que demanda la movilización de toda la sociedad, y no sólo del Estado. En cuanto a este último, estos desafíos también requieren políticas integrales y no sectoriales, que ataquen el problema de la ciudad como un todo. Finalmente, los gobiernos no podrán resolverlo sin la participación directa de la sociedad civil, que es la protagonista de la vida en las ciudades.

Un cuarto campo prioritario se refiere al desarrollo institucional y la reforma del Estado. El Estado latinoamericano fue moldeado de acuerdo con los valores culturales y las realidades económico-sociales que tenían los países de la región en los años cuarenta o cincuenta. Esas condiciones han cambiado radicalmente y ello obliga a rediseñar el Estado, sus funciones y sus relaciones con la sociedad civil y el sector privado. La reforma del Estado constituye una tarea central dentro de los esfuerzos de modernización institucional. Esta tarea ha dado lugar a controversias marcadas por diversas confusiones: una consiste en la pretensión de que este desafío se refiere únicamente a la reducción del tamaño del Estado; otra, muy vinculada a la anterior, en dar a esta discusión connotaciones ideológicas. Además, suele caerse en el error de creer que basta con modernizar algunas funciones o sectores, tales como la administración financiera del Estado, postergando otras como la descentralización o la modernización de los poderes legislativos y judicial. La modernización del Estado es una tarea urgente que debe ser abordada con liderazgo político y de una manera integral.

Estas reflexiones incursionan finalmente en los resultados de los esfuerzos efectuados hasta ahora para responder a estos y otros desafíos. Se llega a la conclusión de que la crisis de 1995 puso a

prueba el compromiso de mantener las políticas en curso; la capacidad de introducir las correcciones necesarias para superar la situación y, por último, el papel de la cooperación internacional en esta coyuntura.

LA CALIDAD DEL DESARROLLO DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE⁸

Un reto permanente y fundamental del desarrollo consiste en sostener el curso de las reformas y profundizarlas, tratando de prevenir o de resolver las crisis. Pero hay otro igualmente urgente e importante, cual es el mejorar la calidad del desarrollo para que la sociedad pueda absorber los costos sociales que inevitablemente acompañan a los procesos de cambio. Ambos retos necesitan contar con instituciones públicas sólidas y una gestión pública eficaz. En ese ámbito radica el reto más importante de la región en los próximos años, y por ende del Banco.

Los mercados y la actividad privada no pueden prosperar frente a un vacío gubernamental. Ellos requieren gobiernos eficientes, que brinden un marco jurídico sólido, apliquen reglas apropiadas para incentivar la actividad económica y ayuden a crear esa sensibilidad por la equidad social y propósitos comunes, que son esenciales para lograr un crecimiento sustentable en el largo plazo. Si los gobiernos de la región han de cumplir cabalmente su función de promover “la calidad del desarrollo económico”, en cuanto se refleje en la vida cotidiana de nuestros pueblos, será necesario un gran esfuerzo para fortalecer la capacidad institucional del Estado.

Ahora bien, la profundización de las reformas para continuar el proceso de modernización productiva, junto con políticas sociales adecuadas que mejoren la calidad de vida de nuestras sociedades, hacen urgente abordar el desarrollo institucional y la reforma del Estado, con el mismo coraje político con que se han emprendido los cambios económicos de los últimos años. Un nuevo Estado para una nueva América Latina.

Permítanme compartir con ustedes mi parecer con respecto a algunos campos de actividad para mejorar la calidad del desarrollo, que merecen nuestra mayor prioridad en estos momentos en que el Banco puede prestar ayuda, especialmente cuando existe un consenso amplio con los gobiernos.

Educación

La experiencia, tanto de los países industrializados como de los en desarrollo, pone de manifiesto que la educación ha tenido una importancia clave en el progreso económico y social de los pue-

⁸ Exposición del Presidente Iglesias en la Sesión Inaugural de la Reunión Anual de las Asambleas de Gobernadores del BID y de la CII (Buenos Aires, Argentina, 25 de marzo de 1996).

blos. América Latina y el Caribe no constituyen una excepción. Pero el papel de la educación se ha vuelto particularmente crítico ahora que en muchas partes del mundo se registran grandes transformaciones, con un elemento en común cual es el predominio de la tecnología moderna.

En los países industrializados se está transitando desde “sociedades de producción” hacia “sociedades del conocimiento”, un vuelco que subraya la importancia que debe asignarse a la educación. Para América Latina éste es un desafío de proporciones mucho mayores, no obstante los esfuerzos y logros alcanzados en las décadas de los años sesenta y setenta. Ello obedece tanto a la complejidad y profundidad de los cambios estructurales que se operan en la región, como a las grandes deficiencias que se observan en los sistemas educativos de la región en cuanto a la cobertura, eficiencia, calidad y cantidad de recursos, en comparación con otras regiones en desarrollo y más aún con relación al mundo industrial. Por lo tanto, ésta es una tarea del desarrollo de nuestra región que requiere una atención urgente, si queremos consolidar la democracia y conseguir que nuestros países participen plenamente del progreso económico y social que permiten la tecnología y el conocimiento moderno.

En el seminario sobre educación, celebrado el jueves pasado, se reconoció la importancia renovada que los gobiernos de la región vienen asignando al sector educativo, así como los mayores esfuerzos presupuestarios aun en estos períodos difíciles de ajuste. Pero estos esfuerzos no son generalizados y ellos debieran incrementarse si queremos vencer las actuales deficiencias.

Esas deficiencias de los sistemas educativos son aun más agudas si se tienen en cuenta sus proyecciones sobre los distintos grupos sociales y étnicos, así como sobre las regiones, y se constatan las grandes disparidades y efectos adversos sobre la equidad y la estabilidad social y política. Los elementos del problema son múltiples y complejos. El magisterio de la educación primaria y secundaria adolece de bajos salarios y reconocimiento social, y carece de la preparación técnica apropiada a las exigencias actuales, que la hace una profesión poco atractiva y sin la mística compatible con su alta misión social.

En el ámbito de la educación secundaria, la tradicional dualidad de su función de preparar a los jóvenes para su incorporación a la fuerza de trabajo o para proseguir estudios superiores, parece haberse ahondado. En muchos casos ello deriva en una virtual pérdida de su relevancia para la mayoría de los estudiantes. Existe una gran diversidad de experiencias tendientes a vincular más directamente la educación secundaria con el mercado de trabajo, pero la inmediatez plantea también algunas limitaciones, especialmente en lo relativo a la formación de habilidades con mayor versatilidad que respondan a las exigencias variantes del rápido cambio tecnológico.

En el marco de la educación superior, que en América Latina ha recibido una cierta atención preferente, las limitaciones presupuestarias de la educación pública han estimulado el surgimiento de fórmulas diversas de financiamiento y gestión privada en la enseñanza universitaria tradicional, así como la proliferación de otros tipos de capacitación terciaria. Si bien el aporte del sector privado es altamente conveniente, el mismo debe inscribirse en una política definida, que integre la contribución de este sector a los objetivos generales del sistema educativo y que defina con mayor claridad la relación entre los ámbitos de la educación universitaria pública y privada. La

ausencia o vacíos de esa política puede perjudicar la calidad, equidad y cantidad de la educación superior, así como sus actividades conexas de investigación y difusión del conocimiento.

Hay sectores que piensan que la educación en América Latina y el Caribe confronta un problema de eficiencia en el gasto, y no tanto de falta de recursos. Con todo el valor que esa tesis pudiera tener, sobre todo en las condiciones actuales de escasez aguda de recursos públicos y de grandes demandas competitivas de inversión en infraestructura física y tecnología para apoyar la actividad del sector privado, el problema de la educación es más complejo y más serio que un esfuerzo únicamente de mejora de la eficiencia en el uso de los recursos.

América Latina y el Caribe gasta menos por estudiante, a todos los niveles, que todas las regiones del mundo. En la educación primaria se tiene que sólo el África al Sur del Sahara gastaría aún menos que América Latina. Y el problema es más serio aún, por cuanto esa brecha entre América Latina y el resto del mundo está creciendo. Mientras en el resto del mundo el gasto real en educación aumentó significativamente durante los años ochenta, a un ritmo parecido o mayor que el del incremento del producto global y mucho mayor que el aumento demográfico –en los Estados Unidos y Canadá, a razón de 3,2% anual, y en Asia, a una tasa anual de 6,9%, por ejemplo– en América Latina, en cambio, su monto global permaneció virtualmente estancado y el gasto por estudiante disminuyó año tras año.

En verdad, América Latina y el Caribe enfrentan un doble desafío en materia de educación: es necesario incrementar significativamente la inversión en recursos humanos y, a la vez, mejorar la gestión y el uso de los recursos disponibles. No desconozco la dificultad de la tarea cuando se perciben las limitaciones presupuestarias y las demandas legítimas de los demás sectores, pero es bueno mantener claro el objetivo final en este sector fundamental para el desarrollo económico y social de nuestros países.

Desarrollo de la mediana, pequeña y microempresa

El desarrollo social equitativo continúa siendo el mayor desafío que enfrenta la región hoy en día, más aún cuando su realización se vislumbra como una tarea viable, gracias a la recuperación económica alcanzada por la mayoría de los países. Además, su urgencia se convierte en un requisito fundamental para la sustentación y consolidación de la vida democrática. En ese contexto, las actividades de la mediana, pequeña y microempresa encierran sinergias potenciales extraordinarias, cuyo reconocimiento e impulso a través de políticas integrales han de formar parte importante de los esfuerzos globales de desarrollo económico y de la búsqueda de la equidad social que la región realiza actualmente, y que se proyectan aún con mayor vigor conforme transitamos al siglo veintiuno y al nuevo milenio.

Se estima que existen no menos de 50 millones de estas empresas, que dan empleo a cerca de 150 millones de latinoamericanos –un equivalente al 80% de la población económicamente activa de la región– y que contribuyen con el 40% del producto bruto regional. Estas cifras implican una gran disparidad de la productividad media del trabajo entre el sector de la mediana,

pequeña y microempresa con el resto de la economía, en una relación de 1 a 6, respectivamente. No disponemos de las estimaciones relativas a la productividad comparada dentro del sector, pero parecería razonable suponer que encierran una disparidad aun más pronunciada entre la mediana y pequeña empresa, por una parte, y la microempresa, por la otra.

Aunque las estadísticas no son tan fidedignas como lo deseado, los contrastes de productividad son lo suficientemente grandes como para entender que aquí radica en gran medida el origen de la vulnerabilidad y precariedad de estas unidades económicas, así como también una fuente importante de la desigualdad en la distribución del ingreso y la pobreza. Y el problema parece haberse agravado significativamente a partir de la crisis económica de muchos países durante los años ochenta, a raíz de la continuidad, si acaso no una aceleración en muchos casos, de la migración del campo a la ciudad, y de la reducción de las oportunidades de empleo en los sectores estatal y de la gran empresa, resultante de las políticas de ajuste y de las reformas estructurales.

Por ello es que el desarrollo de este sector adquiere una urgencia e importancia críticas. Los objetivos fundamentales de los esfuerzos de promoción de estas empresas comprenden: a) fortalecer su capacidad para generar nuevos empleos; b) elevar su productividad y competitividad; c) fomentar su mejoramiento tecnológico, organizativo y de administración; d) capacitar los cuadros empresariales y técnicos; e) mejorar su acceso al financiamiento de inversión y operativo en condiciones de costos competitivos y f) formalizar las microempresas, ayudando al logro de beneficios por la vía de una mayor competitividad que superen aquellos conseguidos gracias a la informalidad, para lo cual se requiere dotarlas de asistencia técnica para acceder al sistema bancario.

Todo ello constituye una tarea enorme, que involucra la movilización de esfuerzos combinados del sector privado, de las ONG sin fines de lucro y del Estado. La voluntad política y un amplio consenso entre los distintos sectores sociales y económicos de cada país constituyen requisitos imprescindibles para el éxito de las tareas comunes. El esfuerzo es esencialmente de carácter interno, pero la cooperación financiera y técnica externa está llamada a cumplir un papel de apoyo e impulso catalítico muy importante. Las actividades de cooperación del Banco con este sector, iniciadas en forma pionera entre los organismos de cooperación económica internacional a partir de 1978, con el establecimiento del Programa de Pequeños Proyectos, han sido expandidas con el Programa 2001 en apoyo a las microempresas de la región lanzado en el mes de noviembre pasado. Es así que, con iguales propósitos nos asociamos al Programa Bolívar en la convocatoria de un exitoso encuentro de las PYMES, en Punta del Este, en el cual pusimos a disposición de nuestros gobiernos el apoyo a programas integrales de promoción de la pequeña y mediana empresa de América Latina (Programa PROPYMES).

La calidad de vida en las ciudades

El mejoramiento de la calidad de vida constituye el objetivo fundamental de los esfuerzos de desarrollo, que está arraigado hondamente en las aspiraciones de la población y de los gobiernos de todos los países de América Latina y el Caribe. Si bien ello es válido tanto en el ámbito rural como

en el urbano, el fenómeno contemporáneo de la urbanización ha acentuado las demandas y carencias sociales en las ciudades a un ritmo sin precedente. Mientras la población rural en América Latina y el Caribe ha venido declinando en números absolutos, a razón de 0,5% anual en el período 1990-95, se tiene que la población urbana ha aumentado a una tasa de 2,7% por año. En tan sólo 15 años la población urbana de la región en su conjunto aumentó del 65% del total en 1980 al 75% en 1995, llegando a constituir una masa humana de 350 millones de habitantes.

Entre los factores sin duda más incitantes de la atracción ejercida por las ciudades se tiene el destello de sus formas de vida modernas, así como las expectativas de conseguir mejores empleos, ingresos más altos y el acceso a los servicios sociales básicos –educación, salud, vivienda, seguridad social y un entorno limpio y de bajos riesgos– y así enriquecer la calidad de vida individual y familiar. Es evidente que para la gran mayoría de los migrantes rurales nuestras grandes ciudades están lejos de haber satisfecho estas aspiraciones. Cabe preguntarse, por lo tanto, cuáles son las consecuencias sociales y económicas y qué tensiones políticas encierra esta situación.

La región ha experimentado una suerte de desarrollos positivos y negativos combinados, cuyo balance en general ha tendido a volverse crecientemente insatisfactorio en el transcurso de los años ochenta y noventa. Aun cuando la infraestructura física de las ciudades y la vasta red de servicios urbanos han sido expandidos notablemente, en una incesante búsqueda de equilibrio con la demanda extraordinariamente dinámica y compleja, las brechas y síntomas de exclusión social se han agudizado en muchos casos. Los problemas son más críticos en las megalópolis y las ciudades más grandes de América Latina y el Caribe, donde cabe advertir signos inequívocos de crecientes desequilibrios de escala y de deterioro del bienestar social.

La pérdida de calidad de vida en las ciudades tiene su origen en múltiples factores interrelacionados. Entre ellos se destaca el deterioro de las condiciones ambientales, que en algunos casos ha derivado en índices de contaminación letales, agravados por la falta de servicios adecuados y de agua potable y saneamiento; la insuficiencia de empleos productivos y salarios reales deprimidos; los déficit habitacionales, especialmente de vivienda popular; la contracción del gasto público social, y el aumento de los índices de criminalidad e inseguridad que constituyen hoy en muchas ciudades una seria y angustiante amenaza a la convivencia ciudadana.

El desempleo urbano se ha convertido sin lugar a dudas en uno de los peores males que aquejan a la mayoría de los países latinoamericanos y del Caribe. Las tasas de desempleo abierto en algunas de las ciudades más grandes de la región han aumentado en márgenes del 50% al 200% entre 1980 y 1995. Un ángulo especialmente preocupante de este problema es que su intensidad tendió a ser mayor entre las mujeres y los jóvenes, cuyas tasas de participación en la fuerza de trabajo han venido aumentando en el curso de los veinte años pasados. Sin embargo, en algunos países, cuyas tasas de crecimiento económico en los años recientes han sido más altas, el desempleo se ha mantenido a niveles moderados o incluso ha disminuido a niveles semejantes a los de comienzo de la década de los años setenta. Paralelamente con la trayectoria a un mayor desempleo, los salarios reales en los países más afectados por la recesión económica registran una situación de estancamiento o una drástica contracción.

Con relación al problema de la vivienda el panorama tampoco es satisfactorio, aunque debe reconocerse que su naturaleza e intensidad varían mucho de un país a otro y aun dentro de cada país. Hay millones de familias latinoamericanas cuyas viviendas sufren de serias deficiencias sanitarias, sin abastecimiento regular de agua potable y servicios de alcantarillado y electricidad, y afectas a severas condiciones de inseguridad. Se estima que actualmente entre 10 y 15 millones de familias viven en esas condiciones inaceptables, en viviendas precarias, con índices de hacinamiento de más del doble de los de países industriales. Si bien éste no es un problema exclusivo de las áreas urbanas, y que ciertas deficiencias son aún más críticas en el medio rural, su incidencia en las ciudades es mayor al afectar el bienestar de una población más numerosa.

De esta situación, y peor aún de sus perspectivas, se derivan desafíos formidables para los países de la región. Se trata, claramente, de un reto colectivo, que demanda una movilización de toda la sociedad. Al Estado, tanto al nivel central como al de los gobiernos estatales y locales, le corresponde una responsabilidad indefectible en la formulación y ejecución de políticas apropiadas y como agente regulador y supervisor del desempeño colectivo. Una nueva dimensión con que se proyecta la acción estatal corresponde a las políticas de descentralización a gobiernos locales y municipales, ya en curso en varios países, relativas a algunas de sus funciones básicas, especialmente las de educación y salud, que tiende a abrir espacios a una mayor participación directa de la sociedad civil en las actividades de interés inmediato que moldean sus vidas. Hoy existe una clara conciencia de que la organización comunitaria debería cumplir un papel decisivo en las tareas de toma de decisiones e implementación de las políticas relativas a los problemas nacionales o internacionales de interés social.

En el marco de las políticas destinadas a mejorar la calidad de vida en las ciudades latinoamericanas, cabe destacar la necesidad de: a) formular programas en que se combinen el crecimiento económico con la creación de oportunidades de empleo productivo; b) invertir generosamente en capital humano, especialmente en educación básica, capacitación técnica y laboral, salud y vivienda; c) fomentar el desarrollo de la mediana, pequeña y microempresa e impulsar la formalización del empleo y la actividad económica; d) promover las redes de seguridad social, asegurando que sus beneficios se proyecten efectivamente a los grupos de menores ingresos; e) mejorar las condiciones ambientales, especialmente en lo que se refiere a la calidad del aire, el agua y los servicios sanitarios; y f) propiciar medidas legislativas y políticas adecuadas para mejorar la seguridad ciudadana y la convivencia pacífica.

El desarrollo institucional y la reforma del Estado

El Estado latinoamericano fue un sistema moldeado a lo largo de este siglo de conformidad con los valores culturales propios y las realidades enfrentadas por los países de la región, tanto en el plano interno como en el internacional. Ahora es el momento de volver a revisar la organización y formas de funcionamiento de nuestras instituciones y de adecuarlas para enfrentar los retos que nos impone la transición al siglo XXI y al nuevo milenio.

La reforma del Estado constituye una tarea central de estos esfuerzos de modernización institucional. Ella comprende una revisión y redefinición de sus funciones fundamentales y permanentes en la sociedad y la economía, de su tamaño y de sus formas de gestión. En este ámbito, al igual que en los otros aspectos de la realidad regional, cada país tiene su propia identidad y no existen paradigmas únicos o generales. No obstante, se estima que existen, así como los hubo en la experiencia histórica, ciertos principios y elementos surgidos de las prácticas pioneras en nuestro propio medio regional y en el de otras latitudes, que podrían enriquecer la reflexión interna para orientar la reforma institucional en cada país de la región.

No es este el momento de incursionar en esas reformas que, por lo demás, corresponde definir e identificar a cada país, pero hay que reconocer que su debate incipiente no ha estado exento de agudas controversias. Una de ellas es suponer que la reforma obedece principalmente, si acaso no únicamente, a motivaciones ideológicas sobre las funciones que debe o no debe cumplir el Estado. Otra consiste en visualizar su reforma como un mero proceso de reducción del tamaño del Estado. Un tercer punto de vista consiste en definir la reforma como una readecuación de sólo algunas de las funciones del Estado, tal como la administración financiera, por ejemplo, postergando otras, como la de los poderes legislativos, la administración de justicia, o la descentralización. Por último, existe también la idea de que la reforma del Estado sólo se circunscribe a sus propias instituciones, en circunstancias que los cambios comprenden una redistribución de funciones entre el Estado, el mercado y la sociedad civil. El propio avance y la consolidación de la vida democrática conllevan una participación cada vez mayor de una gama más amplia y diversa de actores sociales, lo que permite que muchas iniciativas de desarrollo social puedan diseñarse y ejecutarse más eficientemente. La simple enumeración de estas diversas posiciones permite ilustrar la complejidad de la reforma del Estado, la que a pesar de ello no puede ser postergada más.

¿Cómo puede el Banco ayudar a nuestros países a avanzar, a ejecutar las reformas en la forma debida y asentar las bases de un crecimiento duradero y equitativo?

Muchos indicadores de desarrollo social de los países de nuestra región salen malparados de la comparación con los de otros países del mundo que tienen niveles de ingreso similares. Para corregir esta situación insatisfactoria es menester, en primer término, que se haga un mejor uso de los recursos ya asignados al gasto social, habida cuenta de la apremiante situación fiscal de la mayoría de los gobiernos y el imperativo de dejar al sector privado con recursos adecuados, en plazos y condiciones que le permitan competir en forma global. Debemos examinar exhaustivamente los mecanismos tradicionales de prestación de esos servicios, estudiando constantemente las reformas fundamentales que aumenten de manera significativa la eficacia de los gastos y la efectividad de nuestros esfuerzos.

Las profundas reformas que será necesario implantar han de variar según cada sector y país. Sin embargo, un rasgo común será cierta redistribución de los beneficios percibidos por los grupos que prosperan al amparo de la asignación de hoy día, en favor de los menos influyentes. Será difícil proyectar esas reformas y mucho más arduo llevarlas a cabo, pero nuestras sociedades deben acometer la prueba de inmediato, si hemos de aunar nuestros considerables recursos huma-

nos y naturales para fortalecer nuestra competitividad en la economía mundial y, por consiguiente, enriquecer la calidad de vida de nuestros pueblos.

El mandato del Octavo Aumento General de Recursos exige al Banco que apoye los esfuerzos que sus países miembros prestatarios emprendan para reformar la prestación de los servicios sociales. Empero, los recursos que el Banco puede desembolsar cualquier año para programas en el sector social son apenas una fracción del gasto social total de los países. Por ende, el aporte del Banco en materia de asesoramiento sobre políticas es más valioso que su contribución financiera. El Banco se halla en una posición singular para aprovechar la experiencia de todos los países, extraer enseñanzas de la ejecución de los proyectos que financia y, en general, acumular conocimientos acerca de las mejores prácticas y su aplicabilidad en distintas situaciones.

Sin embargo, la ejecución de reformas profundas exige largo tiempo y mucho más que el acceso a las técnicas necesarias para implantarlas. Ellas suponen un amplio consenso nacional que esté por encima de los partidos políticos y otros grupos de intereses, de manera que la coherencia de la agenda de reforma pueda transferirse de un gobierno a otro. Debe evitarse también la tentación de responder a las dificultades, inclusive las crisis coyunturales, cambiando de rumbo, y apostar a la perseverancia en el camino escogido, que es fruto de una larga y a veces dolorosa experiencia de ensayos, fracasos y éxitos. Creo que la contribución más valiosa que el Banco puede hacer a la reforma social en la región es comprometer a todos los interesados en los países y facilitar la formación de un consenso nacional. En este entorno debe verse la iniciativa a la cual me referí antes.

Reflexiones finales

En distintos foros de los últimos años hemos venido destacando las históricas transformaciones económicas, sociales y políticas de los países latinoamericanos y del Caribe, como respuesta a la profunda crisis de los años ochenta desencadenada por los problemas del endeudamiento externo. Desde la CEPAL calificamos esa experiencia como la “década perdida”. Así lo fue en materia de ingresos y de retrocesos sociales. También lo fue con relación a las situaciones de hiperinflación, que amenazaron con destruir las bases económicas y afectar el tejido social de nuestros países. Hoy, superados aquellos peligros, podemos reconocer los aspectos positivos de ese período, entre los cuales se destacan la recuperación democrática y la reacción hacia políticas de estabilización y modernización estructural de nuestras economías, que han sido acometidas con gran determinación y coraje político.

Estas reformas fueron puestas a prueba con la crisis del año 1995, en un triple aspecto. Primero, se puso a prueba el compromiso de sostener las políticas en curso y, al mismo tiempo, se probó en segundo lugar la capacidad para hacer las correcciones que permitieran superar la situación y confinar los efectos de la crisis, para evitar que ésta se transformara en un fenómeno sistémico y regional, como fue el caso de la experiencia de los años ochenta. En tercer lugar se puso a prueba la cooperación internacional.

En esos tres campos la reacción fue positiva. Las políticas de ajuste fueron implementadas sin sacrificar las reformas en curso, lo que favorece la recuperación futura. La crisis quedó circunscrita, en la práctica, a México y la Argentina. Mientras tanto, la cooperación internacional, tanto de gobiernos como de instituciones multilaterales, estuvo a la altura de las circunstancias. En 1995 esas tres pruebas fundamentales dieron testimonio de que las reformas emprendidas en los años noventa cuentan con un amplio respaldo político.

Suele cuestionarse la eficacia de las políticas de reforma, a partir de una legítima impaciencia social, especialmente de aquellos sectores que vienen sufriendo los altos costos sociales de los programas de ajuste pasados y presentes, entre los cuales el desempleo constituye uno de sus ingredientes principales. Es natural que exista cansancio y fatiga. Sin embargo, debería tenerse en cuenta que los costos sociales no surgen necesariamente, ni en su totalidad, de los programas de ajuste. Ellos obedecen también a desajustes previos, los que en muchos casos tienen raíces profundas y de larga data. En la práctica, es imposible abordar los problemas sociales con soluciones de fondo sin contar con economías ordenadas y balances macroeconómicos mínimos, entre los cuales los fiscales son fundamentales. El éxito que Chile ha venido alcanzando en materia social, así como el de los países del sudeste asiático, respaldan claramente esta afirmación.

Sin embargo, esta inevitable etapa de ajuste macroeconómico debe estar acompañada por una preocupación renovada sobre los temas sociales, lo que nos lleva a preocuparnos no sólo del crecimiento, que empieza a surgir, sino también a la calidad del mismo. En otras oportunidades ya hemos abogado por una acción decidida en favor de reformas sociales de fondo, que deben acompañar a las reformas económicas en curso. En esta ocasión quisimos poner el acento en algunos frentes sobre los que es necesario volver a insistir, por cuanto constituyen áreas donde claramente se requiere una acción decidida de los poderes públicos. Entre ellas cabe destacar los ámbitos de la educación, la pequeña y microempresa, y la calidad de vida en las ciudades. Todos ellos son frentes insoslayables en los cuales corresponde desarrollar una acción urgente, aumentando las preocupaciones y acciones que los gobiernos ya vienen tomando.

Para conciliar los aspectos complementarios de la reforma económica y las acciones en favor de la calidad del crecimiento, que vayan dando soluciones a los problemas de tipo social, se requiere de una acción decidida del Estado. Por eso es que invitamos y estimulamos a nuestros gobiernos a mejorar la calidad de la acción del Estado en todos sus frentes. Es claro que el mercado cumple un papel fundamental en materia de asignación de los recursos económicos, y que la empresa privada es su agente fundamental, pero todo ello requiere la acción de un Estado renovado, capaz de asumir eficazmente las responsabilidades de estímulo, regulación, supervisión y control, a la vez que encauzar aquellas fuerzas orientadas a resolver los grandes problemas de la sociedad, que habrán de superarse con un crecimiento mayor y de mejor calidad.

Estos temas aparecen, además, enmarcados en los problemas derivados de la globalización, que hay que asumir como un fenómeno nuevo que nos desafía y condiciona, y frente al cual no hay caminos de desarrollo paralelos. No es posible ignorar la dimensión y profundidad del fenómeno de la globalización, al que deberán someterse inexorablemente nuestras políticas sociales y

económicas, ni sus efectos sobre la producción, la tecnología, la inversión, las corrientes financieras, las formas de vida, e incluso muchos de nuestros valores.

Todo ello requiere de una activa conciencia y participación del Estado moderno y de la empresa privada, como también de otros organismos de la sociedad civil, que siempre ha actuado en forma vigorosa en nuestras sociedades, pero que hoy, al amparo de la consolidación de las democracias, reaparece con renovada fuerza. En países en proceso de desarrollo como los nuestros, la articulación entre estos tres actores es fundamental. Tendremos que aprender cómo hacerlo. De lograrlo, podremos potenciar fuerzas creativas, que permitirán aprovechar los aspectos positivos y oportunidades que la globalización nos ofrece, y disminuir sus riesgos que no serán pocos.

La experiencia del año 1995 ha puesto de manifiesto, además, cómo los fenómenos de la integración regional y continental constituyen factores de creación de sinergias en las relaciones entre los países, al mismo tiempo que se construyen nuevas defensas para enfrentar los impactos perturbadores que vienen del exterior.

Como ya lo manifesté, el año 1995 ha dejado lecciones y ha confirmado que los avances de la región, a pesar de todos los problemas, están en la dirección correcta. La calidad de la política estará siendo puesta a prueba cada vez más. Es responsabilidad de los líderes el estar a la altura de esa nueva demanda de calidad. El Banco, como institución al servicio de todos sus países miembros, tiene la obligación de responder a la confianza que los gobiernos han depositado en él, con renovados esfuerzos de creatividad y flexibilidad, para adaptarse a las nuevas demandas de nuestros países y al mismo tiempo para realizar las reformas internas que le permitan estar a la altura de esas demandas.

Resumen

Pese a que desde fines de los años ochenta los países latinoamericanos iniciaron un conjunto de reformas orientadas a restablecer los equilibrios macroeconómicos, acentuar el papel del mercado en el proceso de desarrollo y abrir sus economías, reformas que tenían una serie de rasgos comunes, no se puede sostener que en la región –ni tampoco en el resto del mundo– haya un solo modelo de crecimiento económico. La conferencia organizada por el BID sobre Pensamiento y Práctica del Desarrollo tuvo gran importancia para esclarecer esta cuestión. Concurrieron allí la visión de América Latina junto con la de los Estados Unidos, la de Europa, y la de Japón y el Este Asiático.

En cincuenta años América Latina pasó por experiencias de todo tipo, desde la crisis de los años treinta hasta la de los años ochenta, y desde políticas monetaristas hasta políticas estructuralistas. La necesidad de incorporarnos al proceso de globalización y de introducir un conjunto de reformas económicas de carácter liberalizador marca una etapa muy diferente en el desarrollo de la región.

La documentación presentada al seminario permite mirar esos cincuenta años bajo tres perspectivas distintas: una es la de la evolución del pensamiento económico; otra es su praxis o lo que ocurrió en los países en la práctica, y una tercera visión acerca de las transformaciones que están ocurriendo en el escenario internacional.

En América Latina tenemos mucho que decir sobre esas tres perspectivas. A partir de un economista pionero del desarrollo como el doctor Raúl Prebisch, una serie de pensadores y responsables del desarrollo toman distancia del pensamiento ortodoxo, y proponen una nueva interpretación de los fenómenos del subdesarrollo. El pensamiento estructuralista que surge de esa generación se difunde a las Naciones Unidas y a los países en desarrollo, cuya situación interpreta, y para superar los problemas propone una estrategia que, en términos generales, responde a las necesidades. La crisis económica de los años ochenta, precedida de fuertes dudas sobre la validez y eficacia del modelo de desarrollo seguido en la posguerra, hacen que esta línea de pensamiento entre en una etapa de hibernación.

En el plano de la praxis, en los años cuarenta y cincuenta la región adopta una estrategia de industrialización sustitutiva, protegida por el Estado, que actúa con gran voluntarismo. En los años setenta se percibe el agotamiento de ese modelo, la necesidad de modernizar y abrir las economías, y el impacto del proceso de globalización sobre ellas. En los años ochenta esta situación es agudizada por la crisis de la deuda.

Los objetivos a que apuntan las reformas económicas renovadoras y necesarias, plantean interrogantes. ¿Existe un nuevo paradigma del desarrollo económico? ¿No existen más bien varios caminos para lograr el desarrollo, incluso en un contexto caracterizado por el retorno a la ortodoxia y la valorización del mercado? ¿Es posible que ese paradigma, o esa nueva estrategia de desarrollo económico, incluya los objetivos de la equidad, de la democracia y de los valores culturales? ¿Cuál es el papel de las políticas públicas en la promoción de un crecimiento liderado por el mercado y cuál es el papel del Estado en esa nueva estrategia? ¿Cuál es la influencia del entorno internacional, que ha atravesado tanta turbulencia en los últimos años, sobre unas economías vulnerables como las latinoamericanas? ¿Cuál es el margen de maniobra que nos queda frente a esta nueva realidad internacional y cuál es el potencial de las políticas nacionales para encauzar nuestro desarrollo?.

Estas y otras interrogantes fueron debatidas en la Conferencia con interesantísimos resultados.

TEORIA Y PRACTICA DEL DESARROLLO⁹

Nosotros nos podríamos preguntar el porqué de este seminario y por qué hemos querido poner en marcha un esfuerzo de reflexión como éste. Hace ya medio siglo que la comunidad internacional lucha por poner en marcha programas y proyectos de cooperación económica, para ayudar a resolver los problemas fundamentales del desarrollo de los países del tercer mundo. Si miramos retrospectivamente a los cincuenta años pasados, debemos reconocer que se han logrado numerosos avances y que el mundo de hoy es ciertamente mejor que el del año 1945. Ha habido muchos casos exitosos y mejoramientos sustanciales en diversos terrenos, pero no podemos ignorar que persisten muy graves frustraciones en todas las regiones del mundo. Ello constituye un desafío permanente a la ciencia y la política económica.

En el caso concreto de nuestra América Latina, en estos cincuenta años hemos pasado por etapas de todo tipo, desde la crisis de los años treinta a la de los años ochenta, la famosa década perdida como la llamamos en la CEPAL. Se han hecho muchos ensayos de política, que van desde las experiencias de economía planificada hasta las experiencias monetaristas más ortodoxas, como la que hemos tenido en los últimos años.

⁹ Exposición del Presidente Iglesias en el Acto de Apertura de la Conferencia sobre Pensamiento y Práctica del Desarrollo (Washington, D.C., 3 de septiembre de 1996).

A todo esto se agrega una dimensión que hoy está presente cada vez con mayor fuerza, que son las nuevas modalidades de la globalización que a fines de siglo nos ofrecen una primera visión del problema. Pero, lo cierto es que mirada en una perspectiva general, la forma que está adquiriendo hoy la globalización en todos los planos introduce grandes interrogantes y nuevos desafíos al pensamiento y a la política.

La temática de la documentación que se ha presentado a este seminario nos permite mirar esos cincuenta años bajo tres perspectivas distintas: una es la evolución del pensamiento sobre desarrollo económico; otra es la praxis, o sea lo que ocurrió en la práctica de la implementación de políticas de desarrollo económico y social, y la tercera vertiente es mirar el tema a partir de las transformaciones que están ocurriendo en el escenario internacional. Esas tres perspectivas están en la documentación presentada y estoy cierto que ellas formarán parte del debate en este encuentro.

En el ámbito del pensamiento sobre desarrollo, los latinoamericanos tenemos mucho que decir. Es en esta región del mundo donde se ha dado el debate más intenso en torno a las ideas del desarrollo, especialmente después de la segunda guerra mundial. En la región tuvimos un distinguido pionero del desarrollo, como fue el doctor Prebisch, quien desde la CEPAL introdujo ideas y propuestas de una enorme importancia e influencia en las políticas de nuestros países.

Aquellos pioneros tomaron distancia del pensamiento convencional y procuraron encontrar una fórmula interpretativa nueva o propia de los fenómenos del subdesarrollo. Rechazaron el monismo económico, como diría Albert Hirschman, tomaron distancia de la ortodoxia y desconfiaron, con justas razones, como herederos de la crisis de los años treinta, tanto de los mercados internos como de las relaciones internacionales. En todo esto había una influencia muy importante de la crisis de los años treinta, del pensamiento keynesiano, de las experiencias de economía planificada del naciente mundo socialista, de la experiencia de planificación de posguerra en Gran Bretaña, entre otras.

No cabe duda que hubo un esfuerzo de repensar y proponer ideas para enfrentar la nueva realidad emergente de un tercer mundo que comenzaba a insertarse al mundo independiente. América Latina lanzó el pensamiento estructuralista en los años cincuenta que luego se transmitió a las Naciones Unidas en general, por el simple hecho de que Prebisch era un hombre de las Naciones Unidas que a través de los años influyó notablemente en la acción de esa institución, y que más tarde lo hizo a través de la UNCTAD, que habría de ser la heredera directa de aquel movimiento de pensamiento relativo al tercer mundo. América Latina vivió en los años sesenta la preocupación por la dimensión social de los problemas del desarrollo. Las Naciones Unidas recogieron ese mensaje, desde la teoría del desarrollo integral hasta las pruebas de las “necesidades básicas”. En todas partes hubo una tendencia a enriquecer aquel pensamiento. Posteriormente, la teoría del desarrollo parece haber entrado en un periodo de hibernación, incluso los textos sobre teoría del desarrollo desaparecieron de las librerías, y se dijo que el retorno de la ortodoxia –como tan expresivamente lo señaló Aníbal Pinto– terminaba con esta experiencia frustrada, muy romántica, pero muy lejos de la realidad. Ahora parece que estamos en un periodo de revaluación, como dice muy bien el documento de Hans Singer, de los problemas que genera hoy el desarrollo econó-

mico y la necesidad de disponer de matrices interpretativas de aquellas ideas a la luz de los problemas actuales, de sus frustraciones y también de sus logros. El campo de las ideas sigue siendo un terreno fértil para el trabajo y la acción de parte de todos nosotros.

El otro plano corresponde a la praxis. América Latina asume las ideas “cepalinas” de los años cincuenta y aplica una política de sustitución de importaciones como un camino al desarrollo y a la superación de la crisis externa. La respuesta de América Latina a la segunda guerra mundial, a la crisis de los años treinta, es en el fondo la respuesta del pensamiento estructuralista cepalino, reposando en el voluntarismo estatal. En los años setenta, se comienza a ver el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones y las primeras indicaciones de las nuevas fuerzas de la globalización, como fue el caso de la crisis del petróleo.

En los años ochenta la región enfrenta el problema de la deuda externa, que la sacude fuertemente. Como respuesta, hay un retorno a la ortodoxia con preeminencia del mercado y una retirada del Estado. En todo ese periodo aparece nuevamente algo que hoy comienza a revalorizarse, aquella idea central de la relación centro-periferia, de la importancia de tener en cuenta la coyuntura internacional para explicar los problemas del desarrollo. Un reciente artículo de Nancy Birdsall muestra precisamente el Prebisch revisitado, es decir, cómo la relación centro-periferia aparece cada vez más como un elemento de choque y de desafío a las políticas y a las interpretaciones del desarrollo económico. Lo fue en la Segunda Guerra Mundial, lo fue en la época de la crisis del petróleo, lo fue en la época de la crisis de la deuda externa y aún ahora se presentan bajo nuevas formas aquellas volatilidades a que antes estuvimos expuestos. En el ámbito financiero, los choques externos de los últimos años desafían nuevamente a la praxis y a las políticas del desarrollo en vigor en nuestra región.

En términos generales, esas tres perspectivas —las ideas, la praxis y el entorno internacional— se fueron mezclando a través de los años. En algunos momentos las ideas se anticiparon a los hechos. En los años cincuenta y sesenta las ideas empujaron las políticas. En cambio, en los años setenta y ochenta los hechos arrastraron a la política y al retorno de la ortodoxia. Ese es el contexto en que se nos presentan los grandes objetivos de análisis de este encuentro y que nos plantea las grandes preguntas que deberíamos abordar en el debate de estos dos días y medio.

Con relación al campo de las ideas:

- ¿Existe un paradigma en materia de desarrollo económico?
- ¿Vale la pena trabajar en él?
- ¿Hemos perfeccionado la matriz interpretativa de nuestros problemas?
- ¿Es posible incluir en ese paradigma las dimensiones integrales del desarrollo que nos preocupan: el crecimiento, la equidad, la democracia política, la preeminencia de los valores culturales, el medio ambiente?
- ¿Vale la pena dejar de probar esta experiencia y esta ambiciosa tentativa de disponer de un nuevo paradigma en materia de desarrollo económico, si es que lo hay?

En materia de la praxis del desarrollo económico:

- ¿Estamos con el retorno de la ortodoxia y la valorización del mercado? Sabemos que la forma de llegar a ello tiene más de un camino, como lo demuestra la experiencia de América Latina en los últimos años. La experiencia asiática, tan rica y tan bien representada en esta conferencia, será un elemento importante para entender cómo el conjunto de políticas varía según los países, así como varía también el papel del Estado en la formulación de ese conjunto de políticas.

- Respecto a la nueva dimensión de la política pública, ¿cuáles son los límites que está mostrando la ortodoxia económica en alguna de las aplicaciones y objetivos que se han propuesto a principios de la década de los noventa?

- Dado los límites que se están encontrando en los países desarrollados y también en los países en vías de desarrollo, ¿cuál es el papel del Estado dentro de esa nueva estrategia económica?, ¿cuál es el papel de las políticas públicas en general?

- ¿Cómo hacemos para abordar la pobreza y la equidad dentro del marco de políticas que consideran los balances macroeconómicos como requisitos fundamentales?

Por último, respecto al entorno internacional, en los documentos presentados se comienzan a cuestionar las virtudes y a visualizar los límites reales de las políticas actuales de los países en el contexto de las nuevas relaciones internacionales.

¿Cuál es realmente el grado de maniobra que nos queda hoy al nivel de las políticas nacionales para ajustarnos a la nueva realidad internacional en que tenemos que navegar?

Esta Institución ha estado en los últimos años profundamente involucrada en todo esto y, como decía ayer muy bien el Presidente del Banco Mundial, es muy importante conocer por dónde van los problemas y las políticas económicas en curso, pero también las grandes limitaciones de éstas y cómo, según aprendemos en la praxis, ayudar a los gobiernos a corregirlas y superar los obstáculos.

Todo eso forma parte del debate a que nos convoca este encuentro. Yo quiero expresarles que hemos tomado esta iniciativa con un enorme interés, que trasciende la misión meramente operativa de la Institución, porque creo que al acercarnos a fines de siglo es importante que la comunidad internacional y sobre todo los países en desarrollo, con las experiencias riquísimas que tenemos en todos los rincones de la tierra, hagan un ejercicio de reflexión, que nos permita llegar a ciertos puntos pacíficos, si bien no a un paradigma, por lo menos a una comprensión más afinada de los problemas y de los grandes desafíos que tenemos por delante.

Página en blanco a propósito

Resumen

Aquí se resumen dos nuevas dimensiones del escenario que enfrentan nuestros países. En primer término, la transformación del entorno internacional y la capacidad de influencia del proceso de globalización, con todas sus consecuencias positivas y negativas. En segundo lugar, las profundas reformas y cambios que están experimentando los países latinoamericanos, transformaciones que se proyectan en todos los planos: el económico, el social, el político y el cultural. Tres aspectos se destacan en este proceso de cambios.

El primero es la emergencia de un claro consenso respecto a los desafíos que enfrenta América Latina de cara al siglo XXI, así como también respecto a lo que hay que hacer frente a ellos. Este consenso consiste en asegurar el crecimiento económico basado en la competitividad, compatibilizándolo con el compromiso con el progreso social y con la consolidación de la democracia, y avanzando en los tres frentes sin sacrificar ninguno de ellos, como ocurrió muchas veces en el pasado.

El segundo aspecto es la necesidad de realizar una profunda reforma del Estado como condición necesaria para avanzar en las reformas económicas y en la promoción del progreso social. Hemos superado ya el sesgo ideológico que tuvo este debate, así como también la visión de que aquí el problema fundamental es el tamaño del Estado, y hemos avanzado en cuanto a la redefinición de sus funciones, para adecuarlas a las nuevas realidades económico-sociales, así como sus relaciones con el sector privado.

Un tercer aspecto que hay que destacar es el papel de la sociedad civil en el proceso de desarrollo. Hay una importante sinergia en la base de la sociedad, entre los microempresarios, las comunidades étnicas y las asociaciones voluntarias. Además, la cooperación de la sociedad con los esfuerzos del Estado fortalece la democracia, al permitir a la gente sentirse partícipe de su propia agenda.

LA CALIDAD DE LAS POLITICAS PUBLICAS FRENTE A LA GLOBALIZACION Y LAS REFORMAS ESTRUCTURALES ¹⁰

Como último participante en estas importantes deliberaciones, creo que es muy poco lo nuevo que puedo añadir. Yo quisiera ante todo felicitar muy calurosamente a los señores presidentes por haber celebrado este debate, sobre un tema tan importante como lo es la adecuación de las políticas internas frente a las exigencias que plantean la globalización y las reformas estructurales. Creo que es un acto de gran madurez política de América Latina, que debe reconocerse como tal y que muestra eso que usted señor Presidente decía ayer: una nueva forma pragmática de ver las cosas, pero al mismo tiempo una forma que no cae en el individualismo egoísta, sino que apunta precisamente a la solidaridad dentro de nuestras naciones y entre nuestras naciones.

El tema no es algo nuevo. En verdad, la preocupación por un buen gobierno en el marco de la democracia participativa es bastante antiguo. Entonces, ¿qué es lo nuevo que ustedes estaban discutiendo? En mi opinión hay por lo menos dos dimensiones nuevas.

En primer término, los cambios en el escenario mundial, que nos arrastran con gran fuerza a la globalización, con todas sus consecuencias, positivas y negativas. Frente a ellos nadie puede escapar. Lo segundo es el profundo y extenso proceso de cambios que está teniendo lugar en América Latina. Estos cambios se proyectan a todos los planos: el económico, el social y el político, derivando todo ello en una nueva realidad.

Ambos fenómenos, globalización y reformas internas, van a exigir cada vez más un gran y continuo mejoramiento en la calidad de las políticas internas, en la gestión de gobierno y en las relaciones entre los principales actores de la sociedad.

Del debate en el día de hoy y de los documentos que están siendo elaborados, hay tres aspectos que me han impresionado especialmente y que constituyen el mensaje que trataré de internalizar en la Institución que tengo el honor de servir.

Lo primero es que ha habido un claro consenso respecto a la percepción de los desafíos que América Latina enfrenta hacia el siglo XXI. Un punto central de ese consenso consiste en asegurar el crecimiento económico a través de una mayor eficiencia y competitividad. Hay que reconocer que en este plano América Latina ha hecho grandes avances en los últimos años, a costa de difíciles y dolorosos procesos de ajuste. Otro punto fundamental es el compromiso con el progreso social, tratándose de resolver con urgencia los profundos problemas de pobreza, desigualdad y exclusión. Este es un frente en que la región también comienza a ver resultados. Su propio país, señor Presidente, en los primeros cuatro años después de retornar a la democracia, si recuerdo bien, pudo sacar más de un millón de personas de la pobreza crítica, y su gobierno continúa haciendo renovados esfuerzos en estos últimos años. Un tercer aspecto principal de ese consenso

¹⁰ Exposición del Presidente Iglesias en la VI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Santiago de Chile, 10 de noviembre de 1996).

consiste en la consolidación de la democracia. Esta es una tarea difícil, continua, que implica modernizar instituciones, cambiar reglas del juego y crear las bases para establecer un nuevo diálogo entre el Estado y la sociedad civil.

Creo que algo muy importante de este debate es que los objetivos de política en los tres ámbitos indicados no aceptan reduccionismos. Hay que avanzar al mismo tiempo en los tres frentes, sin sacrificar ninguno de ellos y tratando de potenciarlos mutuamente. El hecho de haber llegado a ese consenso es en sí mismo un hecho extraordinariamente importante, en cuanto él ofrece una visión histórica de nuestra región.

No podemos olvidar que por estas latitudes se pensó años atrás que sacrificar el ejercicio de las libertades democráticas podría potenciar los otros dos objetivos. Ese fue un intento superado por la historia, como todos sabemos. Diré también que en el plano internacional se aprecian cada vez más los esfuerzos y las dificultades que enfrentan aquellos Estados que están procurando hacer la apertura política y profundizar el funcionamiento de la democracia.

El segundo componente fundamental de este consenso consiste en el reconocimiento de la necesidad de realizar la reforma del Estado. Ella surge como una condición necesaria para profundizar las reformas económicas y avanzar en materia de progreso social. Yo creo que el tradicional sesgo excesivamente ideológico en la discusión del tema está quedando atrás. El debate sobre el papel del Estado es hoy un tema político ciertamente muy importante. Ya no está en discusión que en el centro del problema está la cuestión del tamaño del Estado. Tampoco se desconoce que cada país es una realidad individual, con características propias en lo cultural y lo político, ni que el tema del Estado no debe reducirse a una discusión de ingeniería institucional o burocrática. Pero hay una realidad, cual es que el Estado no es capaz, por sí solo, de asegurar la competencia ni la eficiencia social. Se requiere tener además un mercado eficiente. Pero el Estado es responsable de resolver los problemas fundamentales, para asegurar el avance de la reforma económica y la eficiencia social.

Queremos avanzar en las reformas del Estado; en materia económica; en el ámbito de la seguridad jurídica; debemos mejorar el trabajo de los parlamentos; necesitamos mecanismos regulatorios eficaces; necesitamos percibir impuestos y, sobre todo, e incursionando en un tema que por cierto no es el mío, necesitamos lograr grandes consensos. Sobre el tema económico hay muchos aspectos cuyo debate ha sido agotado, reconociéndose que hay tareas que cumplir cualquiera sea el sistema político o el partido político del Gobierno.

Asimismo, con relación a la eficiencia social, también existe consenso en que ella implica comprometer al Estado en los grandes temas de los desamparados en la educación, la salud y, fundamentalmente, en todos aquellos elementos que mejoran la calidad de los recursos humanos, sin lo cual no hay desarrollo.

Y, tercero, en la sociedad civil de América Latina hay una enorme riqueza, a la cual le doy mucha importancia, porque es algo que he podido vivir, ganando experiencias riquísimas como muchos de ustedes también las han tenido. Me refiero a esa sinergia que hay en la base de la sociedad, entre los microempresarios, en las comunidades indígenas, en las asociaciones que traba-

jan con los grupos vulnerables, y que yo creo que ofrece una nueva vía de acción fundamental del Estado con la sociedad civil. Considero que la cooperación del Estado con la sociedad civil refuerza la democracia, al permitir a la gente sentirse participe de su propia agenda, y al ayudar a restablecer la esperanza, lo cual es tan importante en nuestras sociedades.

Y sobre las perspectivas de todo esto yo soy muy optimista. A este respecto basta que les dé una información, que seguramente cualquiera de mis colegas de las Naciones Unidas, la OEA y de los demás organismos aquí presentes podrían señalar, porque todos estamos viviendo experiencias similares, cual es la enorme demanda que en estos temas estamos recibiendo en los últimos tiempos de parte de los gobiernos.

En la reunión de los Gobernadores del Banco celebrada en Guadalajara, en 1994, se nos entregaron recursos abundantes y nuevos mandatos para actuar en numerosas áreas, algunas nuevas para el Banco. Entre proyectos aprobados y otros bajo consideración, ya estamos trabajando en 18 países en la reforma y modernización de los sistemas de justicia, inclusive la creación de sistemas de arbitraje y la capacitación de jueces. Asimismo, estamos trabajando en 12 sistemas legislativos o parlamentos, para modernizar procedimientos y sistemas de información y entrenar personal de apoyo. En 13 países estamos trabajando en la reforma del Estado, en aspectos tales como la modernización de los sistemas fiscales, de las aduanas, de los sistemas de seguridad social, de las cancillerías, y de los sistemas de control y regulación. Todo ello pone en evidencia una verdadera avalancha de demandas que es muy importante atender.

Capítulo III

EL MARCO INTERNACIONAL

Página en blanco a propósito

Resumen

Estas reflexiones se refieren a la cooperación económica internacional. Aunque el desarrollo de nuestros países depende fundamentalmente de su esfuerzo interno, y este enfrenta hoy el desafío de avanzar en la modernización de nuestras economías y sociedades, el papel de la cooperación internacional seguirá siendo decisivo en un escenario caracterizado por una creciente interdependencia de la economía mundial. En el plano interno, se trata de profundizar las reformas estructurales y de perfeccionarlas y complementarlas, para conseguir un crecimiento sostenido a largo plazo, una menor vulnerabilidad frente a las fluctuaciones económicas externas y un ataque más efectivo a nuestras carencias sociales. Dentro del marco económico internacional, cuya influencia sobre América Latina ha sido y continuará siendo cada vez más decisiva, hay que reconocer la urgente necesidad de movilizar una corriente de cooperación multilateral innovadora y efectiva, basada en motivaciones de beneficios recíprocos.

Para que la cooperación internacional sea efectiva es necesaria una importante dosis de coordinación de las políticas nacionales. Esta coordinación es crucial en lo referente a las cuestiones monetarias y financieras, así como en materia de comercio internacional, cooperación tecnológica y protección del medio ambiente. También se requiere en relación con las políticas sociales.

La crisis de la deuda externa representó –y aún representa– uno de los problemas más urgentes de los países latinoamericanos en el campo internacional. Su persistencia la ha convertido en un factor de inestabilidad de nuestras economías y en una limitante crónica a nuestro comercio internacional. La opción entre crecimiento económico y servicio de la deuda se convirtió en América Latina en un dilema político de muy difícil manejo. Sin embargo, las políticas de ajuste, que hacían recaer unilateralmente el costo de la solución en los países latinoamericanos, fueron reemplazadas por un mayor grado de cooperación internacional, orientada no sólo a ayudar a los países deudores en el servicio de la deuda sino también a hacer posible la entrada de nuevos aportes de capital extranjero en la forma de inversiones directas, créditos comerciales o préstamos de largo plazo para inversiones de desarrollo económico y social.

Los esfuerzos realizados por los países latinoamericanos para revertir las condiciones creadas por el decenio de los años ochenta no sólo se han referido al problema de la deuda externa. Han hecho esfuerzos también en el campo del comercio internacional, en que han tenido que enfrentar un severo deterioro de los términos de intercambio y un creciente proteccionismo, en desmedro del acceso de las exportaciones latinoamericanas a los mercados de los países industrializados.

En todos estos campos la cooperación internacional tiene un papel muy importante, en el sentido de ayudar a crear las condiciones necesarias para que los países de la región enfrenten estos problemas.

LA COOPERACION ECONOMICA INTERNACIONAL¹

Introducción

Al terminar el decenio de los ochenta, América Latina transita de una experiencia extraordinariamente difícil, de estancamiento económico y retroceso social, a una etapa de esperanzas, oportunidades y grandes desafíos. Nuestros países han de hacer un esfuerzo formidable dirigido a reconstruir la viabilidad de su desarrollo económico, y dar respuesta a urgentes demandas sociales y políticas internas y al imperativo de modernización impuesto por la creciente interdependencia de una economía mundial que cambia profunda y rápidamente.

En el plano interno de las economías latinoamericanas se trata de avanzar y profundizar los programas de reformas estructurales que se han iniciado en años recientes y de echar las bases para un crecimiento renovado, sostenido a largo plazo y de menor vulnerabilidad frente a las fluctuaciones económicas externas. Para lograr éxito es necesario mejorar la equidad, en la distribución de los costos y beneficios asociados a esta gran tarea, de modo que ofrezca motivaciones adecuadas para una movilización comprometida de todos los sectores sociales, en un marco de esfuerzos comunes y convivencia democrática. Confiamos en que la región conseguirá superar el reto planteado. Ella dispone de vastos recursos naturales, de una historia rica en tradiciones y logros y de una población joven, voluntariosa y llena de aspiraciones de progreso.

Con relación al marco económico internacional, cuya influencia en América Latina ha sido y sin duda continuará siendo cada vez más decisiva, cabe reconocer la urgente necesidad de movilizar una renovada y efectiva corriente de cooperación multilateral. Se trata de un esfuerzo de cooperación basado en un nuevo concepto de la solidaridad internacional, a tono con las realidades imperantes, en que prevalezcan motivos de interés y beneficio recíproco en las relaciones entre un número cada vez mayor de países, tanto entre países industriales, entre éstos y los países en desarrollo, y entre los propios países en desarrollo.

¹ Exposición del Presidente Iglesias ante la Reunión de la Pontificia Academia de Ciencias, sobre Ciencia para el Desarrollo en un Marco de Solidaridad (Ciudad del Vaticano, 23 de octubre de 1989).

A su vez, para que la cooperación internacional sea efectiva, es necesaria una importante dosis de coordinación de políticas nacionales, sobre la base de la voluntad política de los gobiernos. Las áreas cruciales de coordinación de política y de formulación de normas generales incluyen hoy en día las cuestiones monetarias y financieras y las del comercio, y se avanza a los ámbitos de la cooperación tecnológica y de protección del medio ambiente. Todas éstas son áreas en que la comunidad internacional tiene responsabilidades, objetivos y beneficios para compartir. Es en este marco general donde se inscriben los requisitos de cooperación externa de América Latina, como condición indispensable para el éxito de los esfuerzos de ajuste y la corrección de los desequilibrios económicos internos y externos, así como para poner en marcha el desarrollo a largo plazo.

La crisis de la deuda externa continúa representando uno de los problemas más urgentes en el escenario económico internacional. Su persistencia la ha convertido en una limitante crónica al comercio y un factor de inestabilidad y riesgo en las relaciones entre los países deudores y acreedores. A este respecto, la experiencia latinoamericana ha sido especialmente reveladora. Para muchos países, cuyas restricciones en su capacidad de pagos externos se agravaron en los años recientes, la opción entre crecimiento económico y servicio de la deuda se convirtió en un dilema político de muy difícil manejo. Las medidas aplicadas significaron por lo general una elevada cuota de sacrificio en las condiciones de vida y un recorte drástico en los gastos de inversión, poniendo a prueba la tolerancia social y la consolidación del resurgimiento democrático, a la vez que limitando los alcances del futuro proceso de transformación y modernización de las estructuras productivas de la región.

Esa misma persistencia y profundización de la crisis parece haber motivado a comienzos de este año un cambio de enfoque en la estrategia internacional de la deuda externa, como una condición indispensable para aliviar la transferencia neta negativa de recursos desde los países deudores, ayudar a restablecer la confianza financiera en los mismos y liberar ahorro y divisas para su asignación a la formación de capitales. Sin embargo, para atender las verdaderas necesidades de financiamiento externo de los países latinoamericanos, la reducción de deuda ha de ser complementada con la entrada de nuevos aportes de capital extranjero, en la forma de inversiones directas, créditos de comercio y préstamos a largo plazo para inversiones de desarrollo económico y social. La cooperación externa ha de ser dirigida al impulso de las reformas estructurales de estas economías, inclusive la expansión y diversificación de las exportaciones basadas en verdaderas ventajas comparativas, lo cual implica, necesariamente, un acceso libre y competitivo a los mercados de los países industrializados.

En síntesis, la superación de la crisis de la deuda externa latinoamericana supone una movilización efectiva de la cooperación económica internacional, que apoye el esfuerzo interno de los países de la región, mediante una corriente adecuada de financiamiento externo y el establecimiento de condiciones de libre comercio al nivel de la economía mundial.

Pero por sobre las relaciones de orden económico, nacionales e internacionales, la solución del problema de la deuda externa tiene dimensiones sociales y humanas, que en nuestra

cultura cristiana occidental imponen requisitos éticos fundamentales: ninguna política económica puede exigir sacrificios a un pueblo incompatibles con la dignidad humana, como bien nos lo ha recordado reiteradamente su Santidad Juan Pablo II. Por ello es que abogamos por soluciones basadas en la dinámica de un proceso de desarrollo económico sostenido a largo plazo, con la participación activa y responsable de todos los sectores sociales y equitativo en la distribución de sus costos y beneficios.

La coyuntura económica latinoamericana y sus perspectivas hacia los años noventa

La América Latina registró en el decenio de los ochenta un semiestancamiento económico, acompañado de múltiples síntomas de retroceso en las condiciones generales de vida de la población y de una reducción significativa de su potencial de desarrollo. El producto real per cápita promedio de la región declinó en alrededor de un 9% entre 1980 y 1989. En veinte países, que cuentan con estadísticas comparables, el producto medio por persona a fines de esta década resultó menor que el de 1980. Aun más grave, en siete de esos países el retroceso fue mayor a 20 años.

Las perspectivas hacia los próximos cinco años parecen en general favorables, con un cierto grado de recuperación de la actividad productiva, aunque bajo la persistente restricción de la escasez de financiamiento externo y del déficit de balanza de pagos. Si bien se espera que la producción crezca a una tasa media del orden del 3,5% por año, el producto per cápita anotaría un leve mejoramiento, alcanzando recién en 1995 su nivel de 1980. Esas perspectivas marcan, por cierto, un viraje positivo de las tendencias económicas vigentes, pero los logros parecen escasos con relación a las necesidades de desarrollo de la región.

Un factor crítico determinante de la insuficiencia del crecimiento económico histórico y potencial lo constituye la baja de la formación de capitales. El gasto de inversión de la región en su conjunto disminuyó en los siete años pasados a una proporción del 16 al 17% del producto interno bruto, en comparación con un coeficiente del orden del 24% en 1980. Esa baja significó una paralización de numerosas iniciativas económicas o bien la posposición, e inclusive el abandono, de proyectos en estado de ejecución, con los consiguientes efectos negativos sobre la actividad productiva, el empleo y la incorporación de avances tecnológicos.

Otro factor gravitante en la caída del gasto de inversión consistió en la contracción de la demanda global, provocada por las políticas de ajuste económico interno aplicadas en numerosos países a partir de 1982. La revisión de esa experiencia y la adopción de nuevas políticas de ajuste económico, de signo expansivo, constituyen un requisito crucial para superar la actual situación de estancamiento. Se estima al respecto que la reactivación económica de América Latina proyectada para el próximo quinquenio necesita de un aumento significativo del coeficiente de inversión, en un margen de al menos dos puntos porcentuales del producto bruto, lo que equivale a incrementar el gasto de inversión de US\$170.000 millones en 1989 a aproximadamente US\$225.000 millones en 1990.

En contraste con la experiencia registrada por la inversión, el desarrollo exportador latinoamericano constituyó un importante factor de apoyo de la producción y de los esfuerzos tendientes al equilibrio de balanza de pagos. Entre los componentes de la demanda global, el volumen de las exportaciones de bienes y servicios no factoriales representó en los años ochenta el rubro de crecimiento comparativamente más rápido. Su tasa media de crecimiento anual alcanzó a 3,1%, frente a 1,3% del producto bruto, a 0,8% del consumo y a una cifra negativa de 2,1% de la inversión. Y se logró no sólo expandir el volumen exportado, sino que también varios países de la región hicieron avances importantes de diversificación de sus exportaciones y conquista de nuevos mercados.

No obstante lo anterior, la expansión del volumen exportado no logró constituirse en mayores ingresos de divisas. Los ingresos corrientes por exportaciones superaron recién en 1988 la marca de 1981: US\$102.600 millones frente a US\$100.700 millones, respectivamente. Los precios de las materias primas en los mercados internacionales anotaron durante el período una baja persistente y de magnitudes extraordinarias. El índice de valor unitario de las exportaciones de bienes de América Latina registró una caída de 26% entre 1980 y 1988. Tal vez esta baja de precios constituyó uno de los factores desfavorables de la evolución económica internacional que más gravitó en el desequilibrio de balanza de pagos y en la pérdida de ingreso real latinoamericano, constituyendo a la vez una razón determinante de la drástica reducción de importaciones obligada por la falta de financiamiento externo compensatorio.

Bajo esas condiciones, el ajuste externo de las economías latinoamericanas, forzado por la crisis de la deuda y el derrumbe del crédito privado internacional, pasó a sustentarse principalmente en la reducción de las importaciones, como la vía de acción más efectiva para generar los excedentes de comercio necesarios con el cual pagar el servicio de la deuda externa. El valor de las importaciones de bienes efectuadas por América Latina disminuyó de US\$103.000 millones en 1981 a poco más de US\$61.000 millones en los años 1983 a 1986; o sea una baja de alrededor de un 40%. No obstante, el leve repunte de la actividad productiva y de la demanda interna observado en torno a 1986 significó una recuperación parcial del crecimiento de las importaciones a partir de 1987.

En general, como resultado de las políticas de incentivo a las exportaciones y de freno a las importaciones, el saldo del comercio de bienes y servicios no factoriales cambió en medida extraordinaria, al pasar de un déficit equivalente al 2,5% del producto bruto en 1980 a un superávit de 6,8% del producto en 1985; en otras palabras, un viraje equivalente a más de nueve puntos porcentuales del producto bruto regional. De ese modo, el incremento del excedente comercial contribuyó a enfrentar el costo creciente por intereses de la deuda externa y por remesas de utilidades de la inversión extranjera, permitiendo disminuir el déficit corriente de balanza de pagos de US\$40.000 millones en 1981 y 1982 a una posición de virtual equilibrio en 1984. El déficit corriente volvió a resurgir en los años siguientes, pero de valores moderados en torno a US\$9.000 millones en 1987 y 1988.

Frente a esos resultados, considerando además sus efectos económicos y sociales internos, pocas dudas caben de la voluntad política de los gobiernos por afrontar las reformas económicas y de la severidad de las medidas de ajuste adoptadas por estos países. Sin embargo, cabe recono-

cer que esos esfuerzos han sido todavía insuficientes con respecto a la brecha externa de la economía latinoamericana. Aún más, principalmente como reflejo de la recuperación de las actividades de producción y del gasto de inversión que se anticipa para los próximos años, cabría esperar que las importaciones tiendan a crecer más rápidamente que las exportaciones, haciendo disminuir el excedente comercial del 5,6% del producto regional en 1990 a 3,4% en 1994. Estos antecedentes ponen de manifiesto cuán necesario es que la región prosiga e intensifique sus esfuerzos dirigidos a expandir la capacidad exportadora, haciéndola a la vez más eficiente y competitiva. Pero, por razones de simple simetría en las relaciones comerciales, ello también revela la necesidad de revitalizar el crecimiento del comercio mundial, eliminar las barreras proteccionistas en los mercados de los países industrializados y hacer efectivos los tan proclamados principios del libre comercio.

La crisis de la deuda externa y la transferencia negativa de recursos

La crisis de la deuda externa desencadenada en 1982 se convirtió en una de las dificultades económicas más graves enfrentadas por la mayoría de los países latinoamericanos en el curso de esta década. Al cabo de un largo período en que el crédito externo contribuyó a suplementar el ahorro interno, expandir la formación de capitales y acelerar el crecimiento económico en la región –según postulados económicos convencionales, convalidados por la propia experiencia de los países industrializados– ese mecanismo revirtió la corriente de recursos en dirección a las naciones y fuentes acreedoras, en desmedro del bienestar y el crecimiento económico latinoamericano.

América Latina pasó a ser así una región exportadora neta de capitales, junto a Japón, Alemania y a otros países industrializados con excedentes monetarios. Los egresos por intereses y utilidades por pago al capital externo sobrepasaron los ingresos de nuevos fondos a partir de 1982. De este modo, para la región surgió una transferencia neta negativa de recursos financieros, la cual ascendió de US\$21.000 millones en 1982 hasta su nivel máximo de US\$42.500 millones en 1985, para luego disminuir a alrededor de US\$30.000 millones anuales. En el transcurso de los siete años, la región transfirió al resto del mundo recursos financieros por una suma total del orden de los US\$225.000 millones. Ella representa una cifra equivalente a poco más de la mitad de la deuda externa total de fines de 1988, o a más del doble del valor corriente de las exportaciones de mercancías de la región en 1988.

El temor inicial de un eventual colapso financiero internacional, provocado por el estallido de la deuda, parece ahora conjurado. A ello contribuye la continuidad de la tendencia de crecimiento de las economías industrializadas, sostenida ya por siete años seguidos, y el fortalecimiento del capital y de las reservas de los bancos acreedores. Ahora resta adoptar soluciones más efectivas para aliviar la carga de la deuda externa de los países latinoamericanos. Al respecto, la Propuesta Brady significó un paso muy positivo, especialmente en cuanto a su intento por conciliar las necesidades de recursos de los países deudores –para el crecimiento y el avance de las reformas económicas estructurales– con el restablecimiento de su confianza financiera y el acceso al crédito voluntario en los mercados de capitales internacionales.

La fórmula de arreglo financiero alcanzada por México, al cabo de siete meses de arduas negociaciones, constituye el primer caso de alivio de obligaciones externas entre los principales países deudores. El “menú” acordado ofrece diversas opciones, conducentes a un alivio financiero equivalente a una reducción del 35% del “stock” de la deuda, o la provisión de financiamiento adicional ya sea por la vía de nuevos créditos o la capitalización de intereses. La comunidad financiera internacional espera que estos acuerdos sean perfeccionados por las partes contratantes en la fecha más próxima posible, contribuyendo así a resolver las urgencias financieras de México. Esta experiencia serviría de base de referencia para hacer negociaciones similares por parte de otros países deudores latinoamericanos. En definitiva, el verdadero dilema encarado por las diversas partes vinculadas al problema de la deuda externa –los países deudores, los bancos privados internacionales, los organismos financieros multilaterales y los países acreedores– consiste en consolidar prontamente los acuerdos concertados en el marco de la Propuesta Brady y pasar a un nuevo estadio de crecimiento económico estable, o bien optar por la alternativa del agravamiento de la crisis del binomio deuda–desarrollo, que en el caso latinoamericano amenaza desestabilizar los avances democráticos hechos en la gran mayoría de los países.

La tarea es, sin lugar a duda, de vastos alcances. Su consecución exitosa, en las condiciones actuales de interdependencia económica mundial, depende del diálogo y de la concentración de los esfuerzos de todas las partes interesadas. Los países latinoamericanos, por su lado, comparten una responsabilidad principal, que consiste en avanzar la efectividad de las reformas estructurales de sus economías, con el objeto de acelerar el crecimiento de la producción y el empleo sobre bases de mayor eficiencia y estabilidad a largo plazo, con énfasis en el mejoramiento de los aspectos sociales. Pero no es menos importante la contribución que corresponde hacer a los distintos sectores del entorno económico y financiero externo de los países latinoamericanos. Ese aporte es crucial para hacer compatible las perspectivas de las exportaciones y del financiamiento externo accesible a cada país con sus requerimientos de recursos para importar y servir la deuda externa. En este marco, el financiamiento externo de carácter oficial, para fines de estabilización y de desarrollo, especialmente la parte suministrada por los organismos financieros multilaterales, está llamado a incrementarse en medida significativa, para contribuir a restablecer una transferencia neta positiva de recursos en apoyo al desarrollo regional.

Conclusiones

Los países latinoamericanos enfrentan un reto histórico trascendental, que consiste en conciliar las exigencias del progreso democrático con una realidad económica y social traumatizada. En realidad en los años ochenta la región ha vivido la paradoja de su mayor despertar político, en medio de la peor crisis económica y financiera en lo que ha transcurrido del siglo. El producto per cápita promedio se sitúa actualmente al nivel de hace 10 años, junto al estancamiento de la producción, altos índices de desempleo e inflación y una persistente y excesiva carga de endeudamiento externo. Y ello ocurre no obstante los esfuerzos de ajuste y estabilización realizados por numerosos países.

Esta experiencia, así como el análisis retrospectivo del desarrollo económico y social de la región en el curso de los años sesenta y principios de los setenta, nos deja lecciones muy valiosas. Hemos aprendido que no hay paradigmas válidos y universales, ni modelos de desarrollo simples. Cada país tiene su propia especificidad y tiempo. Como fruto de esta comprensión ha surgido un verdadero consenso, acerca de la conveniencia de adoptar metas realistas y políticas estables para alcanzar el desarrollo, sobre la base de esfuerzos fundamentalmente de carácter interno, pero cuyo destino depende en medida determinante del entorno económico internacional.

Una mayoría de los países latinoamericanos ha venido y está haciendo esfuerzos extraordinarios de reforma económica, dirigidos a superar rigideces estructurales de larga gestación o vigencia, y a responder al desafío de una apertura comercial e integración a la economía mundial más dinámica y eficiente. Sin embargo, estos empeños han enfrentado condiciones externas adversas que es necesario corregir urgentemente.

Una restricción formidable se vincula al endeudamiento externo excesivo agravado por la persistencia de tasas de interés reales anormalmente elevadas e inestables, acompañadas de fuertes fluctuaciones en las relaciones cambiarias entre las principales monedas. Como resultado se tiene, ya por siete años consecutivos, una significativa transferencia de ahorros de la región a los países industrializados y un clima general de incertidumbre financiera, que agrava aún más la baja propensión a invertir imperante en los años pasados.

Otra restricción gravitante pertenece al ámbito del comercio mundial. La proliferación de obstáculos y barreras discriminatorias en los años pasados, como parte de una tendencia de creciente proteccionismo, ha cercenado el acceso de las exportaciones latinoamericanas a los mercados de los países industrializados. Ello y el debilitamiento de la demanda mundial por estos productos han provocado una pérdida considerable de recursos, por la vía del deterioro de los términos del intercambio. Para muchos países latinoamericanos, interesados en expandir y diversificar sus exportaciones, los ingresos de divisas por la exportación de productos primarios sigue teniendo importancia crítica, más aún cuando las perspectivas de acceder al crédito privado internacional parecen tan reducidas e inciertas.

Considerando tan sólo las cuestiones relacionadas con la recuperación económica de los países latinoamericanos, la solución de la crisis de la deuda externa y de la corriente inversa de recursos, así como la lucha contra el proteccionismo comercial, se llega a una agenda de problemas de política económica que demanda esfuerzos extraordinarios de movilización de recursos, al nivel de cada país latinoamericano y del marco de una estrecha cooperación internacional.

En razón de la retracción mostrada por el crédito privado voluntario, a los organismos multilaterales les corresponde reasumir un papel protagónico, por vía de su contribución técnica y financiera a la realización de las reformas económicas fundamentales, en apoyo al desarrollo económico y social a largo plazo, así como por el efecto catalítico de su gestión sobre otras fuentes financieras internacionales, oficiales y privadas. Esta es la vocación tradicional del Banco Interamericano de Desarrollo, que actualmente se encuentra abocado a la tarea de expandir y mejorar su participación en la promoción del progreso económico y social de la región.

Resumen

La Iniciativa para las Américas tiene una gran importancia dentro de la larga historia de la cooperación interamericana. La Iniciativa forma parte del proceso de cambios que tiene lugar en el mundo y que está conduciendo a una creciente interdependencia entre todos los países. En el Banco la hemos recibido con gran interés y la estamos tomando en cuenta en la programación de nuestras actividades.

La Iniciativa se inserta dentro de los nuevos consensos que han surgido en el ámbito interamericano. Uno se refiere a la necesidad de mantener los equilibrios macroeconómicos, de los cuales dependen los equilibrios fiscales y la estabilidad de precios. Un segundo elemento común radica en una nueva actitud respecto a la apertura externa que se han propuesto nuestros países. Otro ámbito está vinculado al frente social, en que se reconoce que el ataque a la pobreza crítica y el desempleo son requisitos indispensables del crecimiento económico. Otro campo tiene que ver con el papel del Estado, que debe ser redefinido para enfrentar las nuevas realidades, pero que seguirá siendo importante como un elemento regulador de las actividades económicas y promotor de la equidad social en economías basadas cada vez más en el funcionamiento del mercado.

La Iniciativa subraya el hecho de que un desarrollo autárquico de la región no tiene destino en un mundo dominado por fuertes bloques económicos, por la globalización y la interdependencia. En tal sentido América Latina enfrenta tres opciones: la integración regional, la integración de alcance continental y la apertura a la economía mundial. Estas opciones son compatibles entre sí.

La Iniciativa vincula por primera vez el tema de la deuda con el de la inversión y el comercio, lo cual podría permitir avanzar no sólo en facilitar el pago de sus servicios sino también en el camino de su reducción.

También resulta destacable que la Iniciativa contemple actividades que se traduzcan en la realización de negocios en el ámbito del sector privado. Tenemos la madurez suficiente para abordar un diálogo basado no solamente en motivos filantrópicos sino en la existencia de intereses mutuos en el ámbito hemisférico.

La exposición se detiene en las características de la Iniciativa dentro de la cooperación internacional, en el papel que está llamado a desempeñar el sector privado dentro de ella, y en la necesaria complementación entre ella y la evolución del comercio internacional.

LA INICIATIVA PARA LAS AMÉRICAS²

Para quienes tenemos responsabilidades en la marcha del Sistema Interamericano, es muy importante mantener un diálogo continuo, que nos permita compartir preocupaciones comunes con respecto a la Iniciativa para las Américas. Por ello, agradezco que me hayan dado la oportunidad de traer a ustedes algunas reflexiones y nuestra óptica sobre cómo se proyecta la Iniciativa. El tema es de gran importancia para todo el Continente. El mismo ha despertado en América Latina una reacción muy positiva entre los jefes de Estado, los gobiernos, y la opinión pública en general.

En el Banco hemos tomado la Iniciativa con sumo interés y estamos trabajando en ella, avanzando en el ámbito que se nos ha asignado y programando nuestras actividades al respecto.

La Iniciativa forma parte del proceso de cambios que tiene lugar en el mundo. No cabe duda de que las transformaciones que experimenta la comunidad internacional en los aspectos político y económico están llevando a una creciente interdependencia de todos los países, y que un verdadero fenómeno de globalización de las economías se manifiesta en todos sus planos, inclusive el de la empresa y el de las nuevas técnicas de gestión.

Todo ello forma parte de una serie de cambios muy significativos en las ideas y las instituciones. La Iniciativa sería inimaginable si no reconociéramos la profunda reforma en que está embarcada América Latina, que muchas veces no se percibe adecuadamente fuera de la región. La percibimos nosotros porque estamos viviéndola y, aun así, a veces perdemos el sentido de profundidad de esas reformas y la perspectiva histórica de lo que significan para la región los cambios que están ocurriendo hoy, no solamente en el plano político, donde la democratización ha sido un hecho notorio y brillante de la última década, sino especialmente en el plano económico.

Los nuevos consensos

En los años que he trabajado en América Latina, nunca he conocido un momento de más uniformidad de puntos de vista sobre el quehacer en lo económico y en lo social. Creo que es un factor que alienta a un juicio positivo respecto al futuro, porque estamos en condiciones de hacer cosas juntos de mejor forma que antes, por la misma razón de que hay una gran empatía en los procesos de reforma.

² Exposición del Presidente Iglesias ante el Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos (Washington, D.C., 25 de octubre de 1990).

Nunca ha habido tanto paralelismo ni simetría en los procesos de reforma económica, cuyos frentes se repiten en todos los países.

Una de las sabidurías convencionales del momento es el reconocimiento de que la inflación es un impedimento al desarrollo a largo plazo. Existe una preocupación común sobre la necesidad de tener una macroeconomía sólida y coherente que permita a los países lograr el deseado clima de estabilidad imprescindible para lograr dicho desarrollo y como un primer pilar de la reforma. Un factor central de esa macroeconomía es el tema fiscal, algo relativamente común en todo el mundo, inclusive en los Estados Unidos, y que en todos los países de la América Latina está en el centro neurálgico de las reformas.

Un segundo elemento común es la nueva actitud respecto a la apertura externa, que en algunos casos involucra una reforma radical. Se ha reconocido que la interdependencia de la región con el resto del mundo es un factor muy importante y que hay que abrir las economías para desarrollarlas. Ello explica por qué las tarifas están siendo reducidas en toda la región; en unos casos en mayor grado que en otros.

Un tercer factor corresponde al Estado. Esto no es algo exclusivo a la América Latina; lo descubre el mundo socialista y el mundo capitalista. Hay un reconocimiento general de que el Estado necesita ser objeto de una gran reforma. Eso no quiere decir que el Estado tenga un perfil claro; lo cierto es que será un Estado diferente, haciendo otras cosas, trabajando con más eficiencia, retrayéndose de ciertos campos, reforzando ciertas actividades. Venciendo muchas veces preconceptos y prejuicios, en todos los países se está avanzando hacia una reforma profunda del aparato estatal.

Otro ámbito igualmente importante es el social, reconociéndose que en la América Latina hay una tarea enorme respecto a la solución de la deuda social y los problemas del atraso, de la pobreza crítica, del desempleo y de la marginalidad. Todo eso, que compromete hoy a la tercera parte de la población en una situación dramática, también está llevando a la reforma del gasto social; es decir, una nueva forma de mirar el gasto social, orientándolo más a atacar objetivos específicos y haciendo un uso más eficaz de los recursos. Esta es la filosofía que hoy moviliza a muchos países y que es, quizás, la única respuesta sensata cuando se mira la magnitud del problema social y la escasez de recursos. Es una competencia entre los gastos social y económico.

Las tareas pendientes

Esas son las grandes tareas en que todos estamos empeñados en los países latinoamericanos; y la Iniciativa que se nos propone hoy está directamente referida a ese proceso de reformas. Sin esas reformas sería inimaginable una propuesta como la Iniciativa de las Américas.

La Iniciativa tiene muchos problemas pendientes que no pueden ignorarse. El tema de la deuda externa sigue siendo para muchos países un problema muy grave. Tampoco está resuelto el tema de financiamiento del desarrollo, tarea también enorme, ubicada en el centro de las preocupaciones nuestras, particularmente en el Banco, en momentos en que la inversión está a un nivel

equivalente a las dos terceras partes de lo que era en la época de los setenta. La deficiencia de inversión se estima en US\$70.000 millones anuales, lo que ha afectado el crecimiento presente y futuro de la región.

Todo esto ocurre en momentos en que hay una mayor demanda por recursos aún más escasos que en el pasado. Los recursos de ahorro siguen siendo muy escasos. Hay una escasez estructural de ahorros en el mundo. Eso es un hecho que América Latina tiene que reconocer como un grave obstáculo a su desarrollo futuro, y que le coloca en competencia con nuevas áreas de demanda que han surgido, comenzando por la modernización y occidentalización de la Europa oriental y de la Unión Soviética y la reunificación alemana.

En ese contexto es donde aparecen las nuevas relaciones externas de la América Latina, sobre lo que tenemos que reflexionar mucho. Como lo he expresado antes en esta misma casa, tenemos que tomar una posición frente al tema de las relaciones externas de nuestra región. En la medida en que la reforma económica apunta a la apertura y a la inserción internacional de América Latina, resulta necesario definir una estrategia internacional para insertarnos en esa comunidad internacional. América Latina la tuvo en los años cincuenta, conforme al pensamiento de Prebisch y de la CEPAL en que esa estrategia tenía dos puntales básicos. Primero, una sustitución de importaciones al nivel de cada país. Segundo, una sustitución de importaciones a nivel regional, que fue la filosofía básica que estuvo detrás de la integración económica.

No se debe olvidar que esta región fue pionera en materia de integración. Ella comenzó en América Central, donde se tuvo una filosofía asentada en la explotación del mercado interno, como una forma de adelantar el proceso industrializador y la modernización regional. Ahora se critica eso, a mi juicio sin mucha razón, pero de manera simplista, porque la región hizo en aquel momento lo único que podía hacer, y que era lo que hacía todo el mundo. Fue una filosofía que se correspondía con el estado de cosas que existía en el mundo de ese entonces. Pero esa fue la primera política internacional, a la que se sumó después, a principios del decenio de los sesenta, la apertura selectiva a los mercados internacionales. La negociación del Sistema Generalizado de Preferencias fue en el fondo una tesis latinoamericana. Fue la CEPAL de Prebisch la que, a través de Naciones Unidas, concluyó que el mercado regional era insuficiente y que era necesario tener acceso al mercado mundial. Allí surgió esa otra dimensión de la política exterior o internacional de América Latina.

Creo que ahora se nos replantea el tema de cómo definir las relaciones externas de América Latina en función de las reformas que estamos haciendo en lo interno; en función de lo que acontece en el mundo –un mundo abierto y más interdependiente– y en función del reconocimiento hecho en la región de que el desarrollo económico autárquico no tiene destino, o que si tiene uno es muy limitado, por lo que se necesita avanzar en la apertura como única forma de modernizar nuestra región.

Oportunidades en el frente externo

En ese contexto, trabajando en tres frentes, creo que América Latina tiene grandes oportunidades: el frente de la integración y la cooperación regional; el frente internacional –y para eso estamos tratando de que la Ronda Uruguay culmine con éxito– y la posibilidad de compatibilizar las dos opciones anteriores con acuerdos de tipo regional, aprovechando las oportunidades de un megamercado, como podría ser el de los Estados Unidos y Canadá.

Estas tres opciones: la regional, la mundial y la continental son compatibles y creo que la alternativa que se propone aquí –como la estamos viendo nosotros en el Banco– proyecta una señal positiva al mundo, que fue lo que alentó esta rápida y espontánea reacción de los jefes de Estado, al salir de una década tan dramática como la que nos tocó vivir. El poner énfasis en las oportunidades que puede generar un mercado ampliado ha venido a constituir un estímulo muy efectivo. Se le ha dado a la región una oportunidad de acceder a un megamercado con el que podría contar si las negociaciones proceden favorablemente. Otro avance muy importante quedó de manifiesto en los dos meses pasados, cuando la región en su conjunto inició un diálogo sobre el tema comercial. Eso ha sido bueno, porque se requiere tener una cierta estrategia de cómo insertarnos en el escenario internacional, con qué instrumentos y a qué ritmo. Creo que estos dos elementos son señales positivas para una región que quiere salir de una década compleja.

Otro aspecto positivo de la Iniciativa es que en ella se vinculan por primera vez los temas de la deuda con los de la inversión y el comercio. En América Latina lo hemos sostenido sistemática y reiteradamente, en una aproximación integrada a los problemas. Otra contribución de esta Iniciativa, que la diferencia de cualquier otra propuesta del pasado, es reconocer que la integración es un instrumento de diálogo de interés para los Estados Unidos. Ese es un paso importante que constituye un verdadero salto en la evolución histórica de las relaciones continentales, más aún por cuanto la integración es un objetivo central de las políticas de nuestros países, así que cualquier propuesta desde afuera que tienda a estimularla debe ser bienvenida. En la medida que estas ideas sean un complemento positivo de los esfuerzos de integración, creo que benefician a la región y las relaciones continentales.

Con respecto a las motivaciones de esta Iniciativa, es importante señalar que todo esto forma parte de una nueva visión de revalorización de las relaciones de nuestra región con los Estados Unidos. Creo que la evaluación es correcta, de que la región tiene perspectivas positivas en un mundo de competencia y de agrupaciones o bloques. No debe perderse de vista la inserción en la economía mundial; pero en la transición, la integración regional es perfectamente compatible con el objetivo final, así como lo es la Europa 92, o los bloques asiáticos. En ese concepto, la región aparece como una oportunidad y un interlocutor con el que se puede dialogar, con intereses y beneficios mutuos.

En ese sentido, me parece destacable que la Iniciativa sea una propuesta de negocios, y creo que es mejor que sea así. En la región tenemos suficiente madurez para abordar un diálogo basado en intereses mutuos y no en motivos filantrópicos. Este es un hecho positivo del cual habría que congratularse.

Puede que haya más de una motivación política o geopolítica, pero a pesar de que todos tenemos ideas sobre el particular, creo que ese no es un tema sobre el que me corresponda especular. Lo que sí me parece un aspecto destacado es el papel creciente asignado al sector privado. El Banco celebró ayer una reunión con la empresa privada, a la que asistió como invitado especial el señor Michel Camdessus, Director Gerente del Fondo Monetario Internacional, quien destacó algo que yo también quisiera reiterar aquí. El dijo:

“En el mes de septiembre, el Fondo Monetario Internacional presentó ante 500 periodistas, y ante la opinión pública del mundo, su informe anual. Se trata del informe de los economistas del Fondo, que como ustedes saben son una fuente de referencia de la opinión económica del mundo, es decir, la reserva de sapiencia a la cual acude todo el mundo cuando quiere juzgar su coyuntura económica. Bueno, en ese informe se dice que se hicieron las proyecciones después de muy sesudos estudios para el período 1992-95. Según esas proyecciones surge que, de mantenerse las reformas que América Latina está acometiendo, la región que más crece en el mundo –más que Europa, más que Estados Unidos y más que Asia– sería la América Latina: 5,6%”.

En la medida en que las reformas continúen haciéndose con la profundidad con que se están haciendo ahora, la región tiene perspectivas de salir del marasmo económico que sufrió en los últimos años. Ella podría constituir un mercado de más de US\$300.000 millones, que no es poca cosa en este mundo de competencia entre masas críticas. Esa es una masa crítica importante, y creo que esa percepción no debe dejarse de lado cuando se analizan las motivaciones que puede haber detrás de la Iniciativa.

Esta consideración de carácter general me permite señalar que la Iniciativa es un complemento del proceso de reformas de América Latina. Sin esas reformas no habría Iniciativa. Tampoco se podrán avanzar mucho los esfuerzos de integración si las reformas se llegan a erosionar.

La Iniciativa tiene varios componentes, según vimos ya, algunos de los cuales representan campos de actividad para el Banco. Uno de ellos se refiere a la deuda externa. Los Gobernadores y el Directorio Ejecutivo del Banco aprobaron la participación de nuestra Institución, junto al Banco Mundial y al Fondo Monetario Internacional, en los préstamos sectoriales y la inclusión de recursos para apoyar la reducción de la deuda de los países con la banca comercial internacional. Uruguay será el primer país que usará este mecanismo, con oportunidad de terminar su proceso de negociación de deuda. Esto revela que el Banco estará en condiciones de apoyar las negociaciones de la deuda en forma similar a como lo hace el Banco Mundial. Esperamos tener los recursos necesarios para apoyar las negociaciones futuras de otros países.

Otro aspecto relativo a la deuda es la posible reducción de su componente público bilateral con los Estados Unidos. Después de ser aprobado por los respectivos comités del Congreso, éste estaría aprobando una porción importante de reducción de la deuda pública.

Algunos países, especialmente los de América Central y del Caribe, podrían optar a reducciones considerables de la deuda, en montos equivalentes al 20 a 25% de la deuda total. Resulta claro que la reducción de deuda que se puede operar en estos casos es significativa. Además, la idea que se está considerando es que esa reducción permitiría que los intereses sobre el remanente de la deuda pendiente se paguen en moneda local, y que los mismos sean administrados por un fondo de los Estados Unidos. Esos fondos permanecerían en moneda local, se aplicarían a proyectos ambientales a negociarse con los gobiernos y organismos no gubernamentales, y podrían usarse también en proyectos en que participe el sector privado.

Papel del sector privado

La relación con el sector privado es un aspecto que nuestra Institución maneja con la mayor responsabilidad. No cabe duda de que dicho sector ha sido privilegiado por la Iniciativa, en reconocimiento a la magnitud de la inversión que es necesario efectuar y que es muy difícil financiar con recursos públicos. Por ello nos parece bien que se haya reconocido que el sector privado nacional y extranjero debe asumir un papel central. Esto constituye el segundo componente de la Iniciativa, de especial interés para el Banco.

El Banco puede contribuir en este ámbito, en dos frentes principales. Primero, negociar con los países miembros acuerdos tendientes a generar condiciones favorables a la inversión privada. Para ello iniciaremos estudios con los países interesados, para analizar cuáles son los obstáculos que frenan la entrada de inversiones externas, o que impiden la permanencia de los recursos locales en el país. En muchos casos ello significará hacer modificaciones legislativas, simplificar los aparatos burocráticos, además de atender necesidades específicas. Un puerto podría ser una necesidad específica, lo mismo una línea de transportes. Cuando nos referimos a la creación de un clima propicio a la inversión privada, no nos referimos solamente a la aprobación de una legislación determinada. Cada país es un caso especial, el cual habrá de examinar sus posibilidades específicas para crear un ambiente favorable a la inversión.

Pensamos que el sector privado debería participar en ese examen, conjuntamente con el respectivo Gobierno, que es nuestro interlocutor. La autorización del fondo antes señalado favorecería el desarrollo de la inversión privada. Como ustedes saben, la propuesta proyecta un fondo de US\$1.500 millones para cinco años, y se está pensando en US\$300 millones por año, de los cuales Estados Unidos aportaría un tercio, Europa otro tercio y Japón el resto. Estos fondos, que son donaciones importantes y no fondos de inversión convencionales, estarían destinados a apoyar iniciativas específicas de cooperación técnica de formación y de recursos humanos.

El comercio internacional

El tercer campo es el del comercio internacional, donde el Banco no tiene realmente un papel directo asignado hasta ahora. Ese es un ámbito reservado a los países y las instituciones especializadas.

Sobre este tema sólo podría adelantar opiniones personales. El Banco tiene un papel, sin embargo, que consiste en contribuir a la inversión para expandir y diversificar las exportaciones. Esta es una relación claramente lineal. El comercio genera oportunidades a la inversión. Por eso es que las zonas de libre comercio y los mercados ampliados siempre son estimulantes a la inversión, y los países que se han embarcado en esto, siendo México un caso notable, abren perspectivas a la dinámica de una zona de libre comercio con Estados Unidos. Ello está generando un proceso de inversión importante, que responde a las oportunidades que abre el mercado ampliado.

Como todos sabemos, en este campo no se requiere hasta el momento el que haya una legislación relativa a la zona de libre comercio. Por eso es que hay etapas previas en el proceso negociador que pueden iniciarse, y de hecho se están iniciando, sin necesidad de legislación. Un tema fundamental que hay que destacar en relación con esto es la Ronda Uruguay. Creo que en este sentido el panorama del seis de diciembre próximo marcará un distinto nivel en el cual se puede pensar en esta iniciativa. Es decir, será otro mundo, otras perspectivas, con una Ronda Uruguay exitosa.

Aún es prematuro anticipar cuál será el resultado de las negociaciones en torno a la Ronda Uruguay. Resta poco tiempo y su desenlace marcará los planos en que vamos a movernos en los próximos años. Para América Latina, así como para todo el mundo, es vital que la Ronda Uruguay tenga éxito, y todos estamos aportando a ello.

En el Banco hemos estado estudiando, junto a algunos organismos de integración y la CEPAL –que tiene una enorme experiencia en este campo–, el significado de la formación de una zona de libre comercio para la región en su conjunto. Por supuesto, hay muchas etapas de conceptualización respecto a esto. Es decir, se puede preguntar ¿qué tipo de zona de libre comercio? ¿Cómo se pueden estructurar esas negociaciones? ¿Quiénes participan en ellas? Todo esto está abierto a muchas posibilidades. Cuando hablamos de zonas de libre comercio, no hablamos ni queremos significar mercado común. La base de la propuesta corresponde a un concepto amplio; es decir, no solamente se trata de una reducción tarifaria, sino que se está pensando en reducciones o eliminación de barreras no arancelarias en áreas sensibles, como los textiles y la agricultura. Se está pensando, asimismo, en los regímenes de inversión de servicios, y en el tema de los mecanismos de disputa, que es uno de los aspectos más sensibles e importantes en estos procesos de negociación.

Cuando se observa el importante y tan controvertido acuerdo entre Canadá y los Estados Unidos, uno puede preguntarse cuáles son los objetivos de una zona de libre comercio para dos países que ya tienen una amplia y estrecha relación de comercio. Creo que uno de los objetivos fundamentales es darle seguridad a esas relaciones y tranquilidad frente al futuro; pero otro objetivo muy importante fue la creación de un mecanismo de solución de controversias, que asegura la equidad en dirimir las disputas entre estados. Este es uno de los capítulos que seguramente surgirá en la discusión con respecto a las zonas de libre comercio.

Hay ciertos mecanismos que están formando parte de la praxis en este campo, entre ellos los acuerdos marco. Estados Unidos ya está negociando acuerdos marco. Lo ha hecho con Bolivia

y México, antes de entrar en la fase final hacia una zona de libre comercio. Lo está haciendo también con Chile y Colombia, y Carla Hills nos comunicó esta mañana que se está muy cerca de tener un acuerdo marco con los cuatro países del Cono Sur, siendo ésta la primera vez que un acuerdo marco se negocia entre Estados Unidos y un grupo de países de América Latina.

Para los que creemos en la necesidad de la integración estas negociaciones nos parecen una señal muy positiva, y nos complace que formen parte de la Iniciativa.

México es el país más adelantado en estas negociaciones y hay que reconocer que las reformas en el resto de los países están en distinto grado de avance, lo que dará lugar a distintos tipos de negociación o de asociación. En todo caso, este es el esquema en que se está avanzando y pienso que estos acuerdos marco han sido una parte muy importante de la Iniciativa.

Esa es la forma como estamos viendo el tema en la Institución que presido. Consideramos que la Iniciativa es positiva para la región. Es una propuesta cuya realización va a llevar algún tiempo y sería peligroso un exceso de expectativas. Estos procesos de negociación comercial son muy lentos, como lo es también la movilización de la inversión, y cualquier tentativa de acortar el tiempo sería peligrosa, porque podría alimentar frustraciones. La Iniciativa es complementaria con los procesos de reforma que América Latina realiza. Esto es válido tanto para los Estados Unidos como para nosotros. Cualquiera sea el destino de este diálogo, los países deben continuar los procesos de modernización en que se encuentran empeñados. Además, hay que compatibilizar el objetivo final de un mundo interdependiente y abierto con los objetivos de la Ronda Uruguay del GATT.

A veces se critica que la Iniciativa no es concreta. Estimo que es mejor que no lo sea en esta etapa, porque así ofrece la oportunidad de trabajar conjuntamente, y celebro que esta Organización asuma un papel central en todo esto, con una visión general de las relaciones hemisféricas en los planos político y económico. Me parece, por tanto, que quizás el gran desafío de la Iniciativa es que el grado de concreción va a depender del trabajo conjunto, y no solamente de propuestas unilaterales. El Banco forma parte del Sistema Interamericano, y en tal condición trataremos de cumplir con nuestra tarea.

Página en blanco a propósito

Resumen

El mundo que rodeó la creación de la primera UNCTAD era, por cierto, muy distinto del prevaleciente en los años noventa. El surgimiento de la guerra fría y el proceso de descolonización lo dividieron en tres bloques. Uno de ellos estaba integrado por los países en desarrollo, cuya estrategia económica a lo largo de la posguerra presentó fuertes similitudes, bajo la influencia de pioneros de la teoría del desarrollo como Prebisch, Singer, Nurkse o Rosenstein Rodan.

En América Latina este modelo de desarrollo acusaba la influencia de las ideas keynesianas, de las experiencias emanadas de las economías centralmente planificadas y de las nuevas propuestas de desarrollo acuñadas por la CEPAL bajo el liderazgo de Raúl Prebisch. No es casualidad que éste fuera el inspirador de la UNCTAD. Este modelo sostenía que el subdesarrollo se debía a la escasez de capital y a la falta de progreso técnico, factores que a su vez inhibían el proceso de industrialización, condenando a esas economías a ser primario-exportadoras. Se propiciaba un proceso de industrialización protegida de un fuerte liderazgo y voluntarismo estatal. El sistema de precios relativos era más el resultado de las intervenciones estatales orientadas al logro de determinados objetivos productivos o relacionados con la distribución del ingreso, que del funcionamiento de los mercados.

El programa de la UNCTAD se inscribe en ese entorno, aunque a su vez lo supera al propiciar la ampliación de los intercambios internacionales entre el mundo en desarrollo y el industrializado. No pudiendo, por experiencia, confiar en el mercado propone tres instrumentos: un sistema de defensa de los precios de las materias primas; un mecanismo de acceso preferencial a los mercados de los países industrializados para la incipiente producción manufacturera de los países en desarrollo, y la asignación de un porcentaje del producto de dichos países a la cooperación técnica y financiera internacional. Algunos países en desarrollo siguieron esa estrategia, entre los cuales se cuentan los países latinoamericanos, aunque otros aprovecharon las oportunidades abiertas por la propia guerra fría para emprender un camino basado más en el mercado y en el crecimiento de las exportaciones como ocurrió en el Sudeste Asiático.

El mundo de la Octava UNCTAD es muy diferente del que inspiró la Primera UNCTAD, tanto en el entorno político como en el plano económico, por lo que también son distintas las ideas prevalecientes acerca del desarrollo económico. Estamos iniciando uno de los períodos de transformaciones más profundas del presente siglo.

No interesa tanto analizar por qué se estancó el modelo seguido hasta ahora sino hacia dónde van las tendencias emergentes. Llama la atención, en primer lugar, el alto grado de consenso generado en torno a sus elementos centrales. También destaca la comprobación de que, pese a la presencia de comunes denominadores, no existe un modelo único. Entre esos elementos comunes cabe subrayar los siguientes: el retorno al mercado como mecanismo asignador de los recursos productivos; una política social asentada en mecanismos distributivos orientados a sectores específicos, como la educación, la salud o la atención a las carencias básicas de infraestructura, así como en programas encaminados a incorporar los grupos más pobres en los sectores productivos; una opción por economías abiertas al mundo y basadas en una competitividad creciente; una fuerte limitación al voluntarismo estatal acompañada, no obstante, del reconocimiento o redescubrimiento del importante papel que juega el Estado en este proceso como responsable de los equilibrios macroeconómicos y regulador de los agentes microeconómicos, y la conciencia de la necesidad de asegurar la viabilidad política del modelo.

Este ensayo analiza los objetivos que debería tener un sistema renovado de cooperación económica internacional y de objetivos valederos para la función de la UNCTAD, dentro del entorno señalado.

EL MUNDO DE LA OCTAVA UNCTAD³

Orígenes de la institución

El mundo que rodeó la convocatoria de la Primera UNCTAD por el Secretario General U-Thant era, por cierto, muy distinto del actual, tanto en el entorno político como en la sabiduría convencional sobre políticas de desarrollo.

El entorno político se caracterizaba por la conformación de los grandes bloques políticos de la posguerra y por la guerra fría entre las superpotencias político-ideológicas y militares.

Un mundo occidental liderado por los Estados Unidos, con una presencia creciente de Europa, recuperada de la guerra y agrupada en torno a la naciente Unidad Europea. Un mundo socialista liderado por la Unión Soviética. Y un tercer mundo vigoroso, que adquiere organicidad precisamente en ocasión de las negociaciones de la Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), en torno al llamado “Grupo de los 77”.

³ Exposición del Presidente Iglesias en la Conferencia Raúl Prebisch-VIII Reunión de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) (Cartagena, Colombia, 9 de febrero de 1992).

La estructura de tres bloques claramente definidos, que se deriva de aquella configuración política y se proyecta al plano económico, definió un sistema de relaciones fuertemente influido por los principios confrontacionales de la guerra fría, que estuvieron presentes en todo el mecanismo negociador de aquella primera UNCTAD y de las que la siguieron.

A esta realidad política se adosó un modelo económico para los países subdesarrollados basado en el pensamiento económico de la posguerra, que penetró el mensaje de la Organización de las Naciones Unidas, con una fuerte influencia de los pioneros de la economía del desarrollo, entre los que se destacan Prebisch, Singer, Nurkse, Rosenstein Rodan y Mahalanobis, entre otros.

Había en estos modelos una influencia considerable del pensamiento keynesiano surgido de la crisis de los años treinta y vigente en la posguerra, que asignaba al activismo del Estado un papel crucial en la vida económica, así como había también un permanente influjo de ideas y experiencias emanadas de las economías centralmente planificadas. No cabe duda que el pensamiento de la CEPAL, inspirado por el mismo Prebisch para América Latina, influyó sobre la concepción del desarrollo predominante en la época del lanzamiento de la Primera UNCTAD, así como en los trabajos preparatorios que la precedieron y en el exhaustivo debate político que tuvo lugar en ella.

En síntesis, aquel modelo económico partía de algunas premisas básicas, entre las que se destacaban: un estado de subdesarrollo debido en parte a la escasez de capital, a la falta de penetración del progreso técnico, y a lo que se consideraba como la penalización histórica de los precios de las materias primas, agravados estos factores por las relaciones asimétricas entre el centro y la periferia de la economía mundial, y por una injusta distribución de la riqueza y el ingreso, que generaba una profunda desigualdad en las sociedades en desarrollo.

Como consecuencia de esa visión, la teoría económica propiciaba un fuerte voluntarismo estatal, haciéndolo responsable de las reformas básicas de las estructuras económicas y de buena parte de la asignación y administración de los recursos destinados a actividades productivas y sociales. Alentaba la industrialización sustitutiva, como forma de incorporar el progreso técnico y estimular inversiones iniciales en industrias que deberían protegerse de la competencia internacional, en un mundo de políticas comerciales con alto contenido de protección e interferencia. El sistema de precios relativos era más el resultado de esas intervenciones voluntaristas orientadas al logro de determinados objetivos productivos o de distribución del ingreso que del funcionamiento de los mercados.

Es en ese entorno político internacional, y para responder a esa visión del subdesarrollo, que la UNCTAD propone a la comunidad internacional principios de solidaridad universal, que propician, entre otras, tres políticas fundamentales de apoyo a los países en desarrollo: un sistema de seguridad y defensa de los precios de las materias primas; un mecanismo preferencial de acceso a los mercados de los países industriales para la producción manufacturera incipiente, y el compromiso de asignar un porcentaje del producto nacional bruto de los países industriales a la cooperación técnica y financiera internacional con los países en desarrollo, deficientes en recursos humanos, tecnológicos y, especialmente, de capital. En síntesis, esas propuestas ofrecían los fundamentos de política económica que orientaban un incipiente sistema de cooperación económica internacional.

A partir de aquel momento, habrían de desencadenarse nuevas iniciativas que expandieron la misión y los objetivos de aquella cooperación Norte-Sur a los planos más variados. Como fruto de aquella visión idealizada, tanto de las políticas del desarrollo como de la solidaridad internacional, se han sucedido 30 años de logros y fracasos en los planos de las experiencias de desarrollo y de la cooperación internacional.

No cabe duda que en muchos países en desarrollo, si no en todos, hubo avances importantes. Las décadas de los años sesenta y los setenta en América Latina son un buen testimonio de ello. Pero también hubo y sigue habiendo grandes decepciones para las grandes mayorías de la población mundial, especialmente de aquellas que viven en la pobreza crítica y que aún no alcanzan los umbrales mínimos de una vida decente. Ello resulta patente en las experiencias penosas que se sufren aún en África, Asia y América Latina.

Algunos países en desarrollo cambiaron el rumbo original, aprovechando condiciones que estuvieron ligadas a oportunidades abiertas por la misma guerra fría. Así, por ejemplo, el acceso abierto a los mercados de los países industrializados ofreció a los países del Asia y del Sudeste Asiático la opción de emprender una ruta diferente, basada en una mayor vigencia de la economía de mercado, una alianza estrecha entre el Estado y la empresa privada y una dinámica de crecimiento basado en las exportaciones, en la incorporación de tecnologías modernas y en la formación de los recursos humanos.

Por su parte, los objetivos de aquel orden económico internacional incipiente naufragaron en gran medida en un mar de retórica confrontacional, que alejó cada vez más al sistema de la Organización de las Naciones Unidas de las realidades y estructuras del cambiante poder económico mundial. Las transformaciones violentas y profundas de la economía mundial escaparon al poder mediador de la Organización de las Naciones Unidas, para concentrarse en foros de decisión propios de las nuevas estructuras del poder mundial, encauzados a través del papel del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el GATT.

Lo dicho anteriormente no implica desconocer la admirable acción del sistema de la Organización de las Naciones Unidas en el campo de la asistencia para el desarrollo, especialmente en la cooperación técnica o en el de la acción de las agencias especializadas y el propio papel inspirador de la integración por parte de las Comisiones Económicas Regionales, pero debemos reconocer que las esperanzas puestas en la acción negociadora del sistema de la Organización de las Naciones Unidas y de la UNCTAD en particular no pudieron materializarse en la praxis internacional de las últimas décadas.

La Octava UNCTAD

El mundo de la Octava UNCTAD es muy diferente al que inspiró la Primera UNCTAD. Las diferencias radican en el entorno político y, especialmente, en las ideas prevalecientes en torno al desarrollo económico. Lo deberá ser también en cuanto a los objetivos e instrumentos de la cooperación internacional, que deberán surgir de aquellas realidades políticas y económicas. Las transfor-

maciones políticas ocurridas en las últimas tres décadas y, en particular, en los tres últimos años, no dejan duda de que estamos en medio de una de las más profundas e imprevisibles mutaciones políticas, económicas y sociales del siglo.

Al colapso del mundo socialista y la desintegración del imperio soviético, se agrega el surgimiento de fuerzas desintegradoras del “estado nación”, impulsadas por nacionalismos ancestrales y la reaparición en el escenario mundial de los fundamentalismos religiosos, entre otros. Todo este escenario dio lugar al terminar la guerra fría a la desaparición virtual de una de las grandes potencias y a una creciente difusión de los principios de organización democrática y de vigencia de los derechos humanos, con una fuerte presencia de la opinión pública internacional.

Por lo tanto, no es de extrañar que en un mundo de tantas ansiedades e ilusiones, de tantas perplejidades y contradicciones, surja con urgencia creciente la necesidad de establecer un nuevo orden internacional, basado en el diálogo y la cooperación, antes que en predomios hegemónicos de cualquier signo. Así lo han entendido los jefes de Estado de los países miembros del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas, en oportunidad de su reciente reunión cumbre.

El fortalecimiento de la Organización de las Naciones Unidas es hoy un reto y a la vez una oportunidad. Es un desafío, porque será difícil armonizar el consenso entre las fuerzas tanto de unión como de desintegración que aparecen a la vez en las naciones. Es una oportunidad, ya que pensamos que ésta es una ocasión única para la Organización desde su creación en 1945, para hacerla un auténtico foro para la concertación internacional y para el logro de un sistema de seguridad colectiva, que aleje para siempre el flagelo de la guerra en el mundo, como lo proclamó la carta de San Francisco. Pero como también lo señaló su Carta Constitutiva, no habrá un orden universal estable basado sólo en los equilibrios políticos y en los mecanismos de seguridad. Se necesita un sistema económico de apoyo a la igualdad de oportunidades para los países del Tercer Mundo y un compromiso con la solidaridad internacional.

Estos son los imperativos de este nuevo mundo que alentó tantas ilusiones en los últimos tiempos, pero que no puede desconocer tampoco los riesgos que puedan conducir a otras tantas frustraciones del entorno político emergente en esta década de grandes desafíos, y que ofrece a la Organización de las Naciones Unidas y a la UNCTAD la oportunidad para impulsar un nuevo sistema de cooperación internacional.

El nuevo enfoque de los problemas del desarrollo

Aquel entorno político coincide con nuevos conceptos de la política del desarrollo, muy distintos por cierto a los prevalecientes hace 30 años. En lo que va del siglo, nos enfrentamos, quizás como nunca, a una visión bastante “única” de las raíces del subdesarrollo y sus causas.

Las transformaciones y el cambio del paradigma original tienen que ver con muchos factores, cuando se lo mira más allá de la controversia técnica entre los enfoques ortodoxos y heterodoxos en materia de políticas económicas, sin desconocer la substancia de una polémica antigua y permanente en la ciencia económica.

Pero no cabe duda que un enfoque histórico de lo acontecido en estas décadas con los paradigmas del desarrollo evita caer en críticas, o en una descripción de las causas del cambio del paradigma, que por anacrónicas pueden ser profundamente injustas o erradas. En efecto, no debe desconocerse que una de las razones del cambio en los paradigmas debe encontrarse en el profundo cambio del entorno económico internacional, con la transición de una economía “compartimentalizada” a una economía “global” en todos los planos, especialmente en los del comercio, las finanzas y las inversiones.

En ese mismo orden de ideas, el paradigma original no puede ignorar el éxito de algunas experiencias del desarrollo en los llamados “nuevos países industrializados”, o el fracaso de las experiencias de planificación centralizada. Pero importa asimismo reconocer que, a pesar de las desviaciones y deformaciones de muchos principios, el paradigma original no propugnaba, por cierto, ni los desbordes deficitarios de las finanzas públicas, ni las tolerancias inflacionarias, ni el proteccionismo a cualquier costo, como resultaron en la práctica muchas de las experiencias de las últimas décadas.

De todos modos y dejando para otra ocasión el análisis de “por qué” ocurrieron las cosas así, y de “por qué” fracasaron ciertos paradigmas de desarrollo, ahora importa destacar que estamos en presencia de un nuevo paradigma, de aceptación casi universal, que parece constituir un consenso generalizado en la comunidad internacional. Sobre esas bases es que esta reunión debe trabajar.

Ese nuevo modelo parte, y nuevamente me excuso por las simplificaciones excesivas, de algunas premisas centrales, como las siguientes:

- un retorno al mercado como mecanismo asignador de los recursos productivos y, por ende, de una valorización del sistema de precios en las políticas económicas exigidas por las fuerzas del mercado;
- una fuerte limitación al voluntarismo estatal, que implica reducir el tamaño del sector público y hacer una amplia desregulación y descentralización de sus funciones a las esferas estatales locales;
- una opción por economías abiertas al mundo, insertas en mercados ampliados y basados en las ganancias crecientes de una mayor competitividad;
- una mayor responsabilidad asignada a los actores privados, tanto empresariales como a la sociedad civil, y
- una política social asentada en mecanismos de distribución claramente orientados a objetivos específicos, mediante esfuerzos concentrados en áreas claves, como la educación, la salud o las carencias de infraestructuras urbanas y habitacionales.

Los instrumentos de este paradigma se integran en un conjunto de políticas, en especial las vinculadas a una sana macroeconomía, basada en los equilibrios de las finanzas públicas y en las esferas monetaria y cambiaria, que aseguren una estabilidad básica de los niveles de precios.

Una visión excesivamente simplificada de esta convergencia de políticas, que comienza a

aplicarse en forma generalizada en la década de los noventa, tiene sin embargo diferencias y matices que califican lo que pareciera ser un modelo único de desarrollo económico. En efecto, las experiencias comparadas muestran que no son iguales las responsabilidades que se asignan al nuevo Estado con relación a la sociedad, ni tampoco son similares las relaciones entre los sectores público y privado dentro del nuevo modelo. Son ilustrativas, en ese sentido, las perspicaces consideraciones de Michel Albert en su reciente libro sobre las diferentes modalidades de capitalismo en la nueva convergencia de políticos que experimenta el mundo.⁴

Los límites y la sustentabilidad del nuevo paradigma

Cabría también reflexionar sobre las condiciones de viabilidad a largo plazo del nuevo paradigma y, en particular, en su sustentabilidad política, social y ambiental.

El nuevo paradigma constituye un esfuerzo decidido por cambiar las orientaciones y contenidos de las políticas, a fin de mejorar la eficiencia económica. Con distintos matices, ese es el objetivo central, como reacción a la ineficiencia y a la pérdida de competitividad en la gran mayoría de los países en desarrollo.

Sin embargo, constituiría una grave simplificación pensar que sólo se trata de una redefinición de los objetivos del desarrollo. Junto con atender la eficiencia económica se requiere mejorar la eficiencia social y la eficiencia política.

En efecto, el proceso de desarrollo se da en una realidad social muy inequitativa, con grandes bolsones de pobreza crítica y con una gran desigualdad en la distribución de los frutos del progreso. Esas desigualdades se acentuaron en los últimos años por los propios mecanismos concentradores que inevitablemente, en mayor o menor grado, suelen acompañar a los programas de estabilización y reforma, inclusive aquellos que apuntan al mejoramiento de la eficiencia económica.

La revisión de los objetivos del crecimiento debe acompañarse con la formulación de políticas sociales explícitas, si no se quiere llegar al límite explosivo de la tolerancia social. En el corto plazo, eso puede significar un claro ataque a las manifestaciones más agudas de la pobreza y de las carencias sociales, para lo cual es necesario mejorar la calidad y la eficiencia del gasto social. Sin pretender ser ésta la respuesta óptima, quizás sea la forma idónea para no comprometer la confianza y el crecimiento.

En el largo plazo, ello implica introducir la política social como responsabilidad explícita y directa de los estados, removiendo obstáculos para mejorar la distribución, reformulando estructuralmente las prioridades, portando la debida atención a la educación y a la salud, fomentando la movilización de las energías dormidas del pequeño empresario, entre otras. Son esas dimensiones sociales de corto plazo y de largo plazo las que apuntalan la movilidad social del modelo en boga.

⁴ Michel Albert. *Capitalismo contra capitalismo*. Buenos Aires. Paidós, 1997.

Pero se necesita, además, asegurar la viabilidad política. El crecimiento económico y la equidad son los soportes básicos de la democracia. Esto implica considerar tanto la eficiencia económica como la social, como objetivos complementarios y no mutuamente excluyentes, como lo demuestran tantas experiencias del pasado. La eficiencia económica y la eficiencia social son los puntales básicos de la legitimidad del sistema político. Pero en un concepto amplio, la eficiencia política también es un requisito crucial en un estado reformado y modernizado. Una de las tareas impuestas por la viabilidad política es la reformulación del papel del Estado, para asegurar el desempeño de una sana macroeconomía, con reglas claras y eficaces para el funcionamiento del sistema económico, y para atender las responsabilidades de la equidad y el desarrollo social.

Una cuestión fundamental es el mejoramiento de la calidad del gasto público, con la eliminación o reducción de gastos en objetivos menos urgentes y de menor prioridad social, inclusive el gasto militar, a fin de reasignar los recursos a la atención de las demandas sociales.

Estos cambios y reformulación de objetivos y políticas son y serán siempre tareas específicas de cada sociedad, atentas al cambio en las realidades y a las condiciones políticas en cada caso.

Por ello hay que pensar en un sector público redimensionado y eficiente, con una función pública jerarquizada y capacitada profesionalmente, de una moral administrativa intachable y respaldada políticamente por una sociedad pluralista y participativa. Estos elementos permitirían alcanzar una mayor eficiencia política y asegurar la movilización dentro del sistema, contribuyendo al perfeccionamiento de las instituciones democráticas y a la vigencia de los valores humanos que la sustentan.

No quisiera dejar de destacar otra condición del nuevo paradigma: la sustentabilidad ambiental. Por mucho tiempo las políticas de crecimiento de las economías desarrolladas y subdesarrolladas desconocieron la depredación de los recursos naturales y la contaminación del medio ambiente. Un requisito que califica a un modelo de desarrollo es que el crecimiento no debe menoscabar el equilibrio ecológico. Es necesario tratar de conciliar los objetivos del desarrollo con la preservación y mejoramiento del medio ambiente, como condición para la sustentabilidad del modelo a largo plazo.

Estos son los parámetros de los que parece emerger un nuevo consenso en cuanto a la forma de abordar las políticas de desarrollo económico en el mundo actual.

A estas alturas cabe preguntarse, ¿qué tipo de relaciones económicas internacionales deberían establecerse, para que fueran simétricas con la viabilidad del nuevo paradigma? En otros términos: ¿Cuáles deberían ser los pilares fundamentales de un nuevo sistema de cooperación económica internacional que apoyen el funcionamiento del nuevo paradigma?

Los objetivos de un sistema renovado de cooperación económica internacional

Para un mundo con políticas de desarrollo convergentes hacia los objetivos señalados más arriba, un nuevo orden debería apuntar, a mi juicio, a sostener un clima de relaciones internacionales que no fuera hostil a esta nueva visión del desarrollo, sino por el contrario apuntalara su viabilidad a largo plazo. Esto requiere:

- instalar un orden comercial que asegure la transparencia de los intercambios, basado en una competencia leal y no discriminatoria para todos los países;
- asegurar por esa vía una adecuada remuneración de los productos básicos, los cuales siguen constituyendo una base fundamental de los ingresos de exportación de la mayoría de los países en vías de desarrollo;
- liberar el acceso de todos los países, en particular los subdesarrollados, a las fuentes de ahorro internacional, asegurando la movilidad de la inversión privada y el acceso a los mercados de capital;
- promover un acceso efectivo a la tecnología;
- una política de cooperación al desarrollo, orientada especialmente a apoyar los procesos de cambio y modernización en que se encuentran empeñados los países en vías de desarrollo y los ex-países socialistas. En la medida en que esa cooperación se sume a los procesos de cambio, se acelerarán los tiempos y nuevas fuerzas dinámicas, derivadas de esas reuniones cumbres, se incorporarán a la economía mundial (en este sentido las instituciones financieras multilaterales tienen un papel especial en apoyar los cambios estructurales y las inversiones, a la vez que servir de agentes catalíticos para la movilización de recursos privados); y
- la cooperación para el desarrollo deberá atender las situaciones límites o de emergencia, que existen en un mundo de profundas diferencias en los niveles de vida. Pienso que la valiosa experiencia de la Organización de las Naciones Unidas debe seguir cumpliendo su tarea humanitaria, a base de principios de solidaridad que deben seguir prevaleciendo en un mundo más integrado.

Un instrumento fundamental de cualquier tentativa de construcción de un orden económico internacional pasa por la prueba ácida del éxito de la Ronda Uruguay, en la cual se pone en acción un conjunto de medidas mínimas y progresivas de liberalización comercial, y se atacan por primera vez áreas sensibles de las economías del Tercer Mundo, como son la agricultura y los textiles, así como las relaciones entre sectores productivos a través de los servicios.

Sería un error histórico que visiones estrechas o parciales, o intereses sectoriales y subalternos, provocaran una parálisis negociadora que echara por tierra los importantes avances ya logrados. Para los países del Tercer Mundo, el inicio de una solución a largo plazo del tema agrícola es crucial, desde que es hora que los productores de bienes primarios compitan lealmente con otros productores y no con las tesorerías de los países industrializados.

Otro instrumento lo podría constituir el cumplimiento progresivo del compromiso de la cooperación para el desarrollo, fijado en ocasión de la Primera UNCTAD, con una meta mínima de transferencia de recursos equivalente al 1% del PIB de los países industriales. Un aumento de los recursos asignados a la cooperación internacional, aplicados con la sabiduría de éxitos y fracasos de 30 años de experiencia, debiera resolver las frustraciones que causan mucho desmayo en el apoyo de la opinión pública en los países industriales.

La Organización de las Naciones Unidas en la construcción de un nuevo sistema de cooperación internacional

Así, como resultado del término del conflicto ideológico imperante durante la guerra fría, y como reflejo de una nueva constelación de intereses políticos, se requiere más que nunca de un renovado y efectivo sistema de cooperación económica internacional.

Cabe preguntarse ¿qué papel corresponde a la Organización de las Naciones Unidas y en particular a la UNCTAD?

Comencemos por decir que esta agenda de cooperación se ha ampliado considerablemente y que trasciende largamente los objetivos económicos. Junto a ellos deben considerarse el medio ambiente, las migraciones, las nuevas enfermedades y el narcotráfico. En esa agenda ampliada, todos los países tienen una cuota de responsabilidades y otra de poder negociador. En muchos temas de la nueva agenda es fundamental e imprescindible la participación del mundo en desarrollo, que concentra dos terceras partes de la población del planeta y la mayor parte de la superficie agrícola y de los recursos naturales.

Es evidente también que habría que incorporar nuevos actores al proceso negociador y de consulta. Me refiero, en particular, a los representantes de la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y, en general, al sector privado de la economía.

La Organización de las Naciones Unidas reivindica en ese proceso vigente lo que le es propio: la visión global de los problemas y el enfoque político de los mismos. Resulta claro, a estas alturas de la experiencia de las últimas décadas, que su papel no está tanto en las negociaciones concretas de los temas monetarios, financieros o comerciales, cuya competencia está claramente asignada a los organismos de Bretton Woods y el GATT, o el organismo que le suceda si se aprueban las recomendaciones de la Ronda Uruguay. Pero la Organización de las Naciones Unidas retiene para sí la discusión global de los problemas económicos, la negociación de la nueva agenda, la acción concreta de la cooperación técnica para el desarrollo y la acción especializada de sus agencias, en todos los frentes en que actúa. La pregunta es ¿cómo definirle un nuevo papel a esta organización en este sistema de cooperación ampliada y renovada?

Pienso que, en las presentes condiciones, el nuevo papel de la UNCTAD debería examinarse en el contexto de una visión de conjunto de toda la acción económica de la Organización de las Naciones Unidas, tanto en su ámbito central como regional.

Esa nueva función debe examinarse en el contexto de las nuevas realidades políticas,

inclusive las diferencias que han surgido en el propio mundo en desarrollo, frente a lo cual los mecanismos negociadores del pasado perdieron vigencia. La negociación por el enfrentamiento de grupos ha de ser sustituida por la búsqueda de las grandes convergencias para el balance de intereses y el consenso.

Las experiencias recientes en las negociaciones de la Ronda Uruguay muestran que el juego de intereses corta a veces por encima de las divisiones clásicas entre países desarrollados y en desarrollo. El éxito del Grupo de Cairns en las negociaciones políticas es un buen ejemplo.

En síntesis, el nuevo sistema de cooperación deberá reformularse, antes que en la mera denuncia, en la búsqueda de equilibrios entre intereses recíprocos de todas las partes del sistema. Dicho esto, no puede olvidarse que subsisten profundas disparidades en el mundo, y que la situación dramática en que viven las grandes mayorías debe tener una clara respuesta de la solidaridad internacional. Esta deberá responder efectivamente a los esfuerzos emprendidos por los propios países en desarrollo, que han puesto en marcha las reformas económicas y sociales que requieren sus procesos de desarrollo.

La cooperación internacional se debe beneficiar con el contenido de una sólida cooperación entre los propios países del sur. Los esfuerzos de integración que hoy emergen en el Norte han explorado la capacidad de acción conjunta entre grupos de países. El mismo propósito debe alentar hoy a los países del mundo en desarrollo. La consolidación de la integración en los países latinoamericanos es una condición básica, no sólo para la generación de oportunidades de comercio e inversión entre estos países, sino también para mejorar los equilibrios de la negociación internacional.

Como lo demuestran los hechos, una visión global de la economía mundial no es necesariamente incompatible con estos esfuerzos de negociación conjunta de áreas o grupos de países.

Una nueva realidad política internacional se ha gestado en el mundo, como consecuencia del colapso de una de las superpotencias, de la transformación de los países socialistas del Este Europeo y del fin de la guerra fría. En estas nuevas realidades, la valorización de las libertades individuales de la democracia política y la autodeterminación parecen imponerse como valores crecientemente aceptados por la sociedad internacional.

El avance hacia la consolidación de esa realidad está llena de desafíos apasionantes, pero también de riesgos y nuevos retos, como producto de fuerzas desintegradoras que operan en todos los ámbitos. De ahí que sea necesario encontrar nuevos equilibrios internacionales basados en el refuerzo del auténtico multilateralismo alrededor de las Naciones Unidas y los mecanismos de seguridad colectiva.

Junto con ese nuevo entorno político internacional, parece imponerse un nuevo paradigma de políticas de desarrollo, adoptadas por un número creciente de países, en particular los del Tercer Mundo y los ex-países socialistas, con los matices y diferencias que preservan, sin embargo, un núcleo central de apoyo a la economía de mercado y que toman distancia de los excesos precedentes del voluntarismo estatal. No obstante, ese enfoque es políticamente legítimo sólo si es capaz de

resolver en el corto plazo los problemas sociales más agudos, y si en el mediano plazo asegura una equitativa distribución del ingreso y de las oportunidades a todos los ciudadanos para acceder a los frutos del progreso.

Para lograr ese desarrollo económico dinámico y socialmente equitativo, se requiere de un vigoroso esfuerzo interno. Sería ingenuo esperar que las soluciones lleguen desde afuera. El esfuerzo interno da al mundo en desarrollo la autoridad moral para reclamar un sistema de cooperación internacional que viabilice aquellos esfuerzos y no los sofoque o limite.

En ese contexto, la cooperación internacional deberá ser considerada como una gran política de intereses recíprocos, en donde una economía dinámica de los países en vías de desarrollo será un apoyo para la economía mundial.

Ese sistema de cooperación económica, en todos los órdenes de una agenda ampliada, es una condición básica para evitar confrontaciones destructivas entre los propios países del Norte. Una nueva realidad internacional podría ver disminuidas las tensiones políticas precedentes. Pero nadie puede asegurar que no existen riesgos de que se acentúen los conflictos económicos y las guerras comerciales, especialmente entre los países industriales, lo cual sería peligroso y destructivo para toda la comunidad internacional.

Esa cooperación debería amparar también los principios de solidaridad con las situaciones más dramáticas de pobreza y de exclusión que viven muchas sociedades y que requieren tiempo antes de que por su propio esfuerzo puedan resolver los problemas más acuciantes de miseria.

En ese sistema de cooperación económica, las Naciones Unidas y la UNCTAD en particular, reconociendo las nuevas realidades políticas y las nuevas conversiones del desarrollo, deben redefinir su acción. De lo que no me cabe ninguna duda es que esa definición de funciones, y la existencia de una agenda ampliada en materia de cooperación, hacen hoy su presencia más necesaria y útil que nunca.

Resumen

Esta cátedra, instituida como una conferencia anual en su homenaje, está a la sombra de la figura de Per Jacobsson, testigo y actor señero de los grandes acontecimientos económicos internacionales, desde el restablecimiento del régimen del patrón oro después de la Segunda Guerra Mundial, la formulación por Lord Keynes de su Teoría General, el colapso de la bolsa de valores de Nueva York en octubre de 1929 y los primeros esfuerzos por el desarrollo en los inicios de la segunda posguerra.

Esta recapitulación tiene lugar en un período de profundas transformaciones económicas, financieras y políticas internacionales como el que protagonizamos al finalizar el siglo XX. La internacionalización de la producción y las finanzas constituye uno de los fenómenos de mayores proyecciones mundiales. El radio de acción y la diversidad de las actividades de las empresas transnacionales constituyen un cambio cualitativo en la economía mundial. Sus ventas representan cerca del 50% del valor de las exportaciones mundiales. Este fenómeno no sólo se extiende al plano de la producción y las finanzas, sino también al de la información y las comunicaciones. Afecta, por lo tanto, a las formas de organización y de vida de las organizaciones nacionales. “En la nueva organización tipo telaraña de la empresa moderna –sostiene Robert Reich– ya no hay más una corporación o un producto final que se identifique con una sola bandera”.

Este fenómeno ha impreso un extraordinario dinamismo a la economía internacional, al mismo tiempo que ha desencadenado serios desequilibrios macroeconómicos. En el origen de éstos destaca el debilitamiento de la propensión al ahorro en las economías industrializadas debido, principalmente, a la expansión del gasto público y el agravamiento del déficit presupuestario. En los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) éste ha llegado a representar actualmente cerca de un 3%, en comparación con el 0,5% en el primer quinquenio de los años setenta. A ello se suman los desequilibrios en las transacciones comerciales y en las balanzas de pago. La experiencia de un crecimiento económico vigoroso y relativamente estable registrada durante el

período de posguerra hace 20 años sufrió un quiebre profundo, principalmente como resultado de la primera alza de los precios del petróleo; un quiebre que no presenta perspectivas de revertirse en los próximos años. Collin Clark se preguntaba: “¿Es la tendencia declinante de la producción y el comercio mundial en los diez años pasados meramente el resultado de una serie de contratiempos transitorios, cuyos efectos pueden ser corregidos, o está el mundo bajo la influencia de un ciclo a largo plazo cuyos efectos permanecerán por muchos años más en el futuro?”

Al iniciarse la década de los noventa parece oportuno en América Latina reflexionar sobre los impactos de los procesos de ajuste y las condiciones necesarias para recuperar el crecimiento. En otras partes me he referido también a las realizaciones y crisis del modelo de desarrollo de América Latina en la posguerra. Se sabe que la región creció a un promedio anual de 5,1% en los años cincuenta y de 5,7% en los años sesenta. Esta evolución tuvo como contrapartida notables mejoramientos sociales. Estos logros se explican por un robusto proceso de formación de capitales. Pero desde el inicio de los años setenta comenzaron a surgir síntomas de una crisis profunda en las estrategias en curso. Ellas no cumplieron el objetivo básico de sustituir eficientemente las importaciones y de aumentar y diversificar las exportaciones. A su vez, los objetivos sociales incorporados a esa estrategia terminaron cayendo en medidas populistas, orientadas a la redistribución nominal del ingreso, que no sólo impulsaron procesos inflacionarios, sino que terminaron beneficiando a los sectores de ingresos altos y medios de las sociedades respectivas. A ello se agrega la acumulación de responsabilidades en manos del Estado que, en esa época, era el único agente que estaba en condiciones de promover el desarrollo. El endeudamiento externo intentó ser un paliativo para esos problemas.

Desde fines de los años ochenta los países de la región comienzan a impulsar un conjunto de cambios estructurales. Una primera categoría se refiere a la esfera política, en la que se advierte un retorno a la democracia, el surgimiento de liderazgos menos ideológicos y más realistas, y la gestación de nuevos e importantes consensos. Un segundo ámbito se refiere a las ideas y actitudes frente a las estrategias de desarrollo económico y social, un ámbito en que se comienza a revalorizar el papel del mercado y a tomar distancia frente a los excesos del intervencionismo estatal. En este plano se comienza también a revalorizar el papel de la estabilidad, no sólo para crear un clima favorable a la inversión, sino también para evitar un mayor deterioro de los sectores más pobres. Estas actitudes se expresan a través de una gama cada vez más amplia de actores que hacen del desarrollo un proceso más participativo.

Estos cambios se expresan en la formulación de las políticas económicas. Su transformación obedece a tres objetivos principales: la estabilidad de precios a través de los equilibrios macroeconómicos; la apertura externa en materia de comercio internacional, financiamiento e inversiones, y la búsqueda de una auténtica modernización del Estado y de las políticas públicas.

Los resultados de esas políticas no se han dejado esperar. Comprenden enormes avances en materia de estabilidad de precios, reactivación de las corrientes de capitales externos, fuerte aumento de las importaciones y recuperación del ritmo de crecimiento, e incremento de las exportaciones. Los desafíos que enfrentan estas políticas se refieren, en primer lugar, a la necesidad de imprimir un

carácter más sistémico a las reformas económicas y, en segundo término, a superar los bajos niveles de ahorro interno así como al requisito de encarar una reforma social que permita no sólo avanzar en la superación de la pobreza, sino que acompañe el proceso de modernización económica incorporando esos grupos marginados a los sectores productivos de la economía.

TRANSICION ECONOMICA Y SOCIAL AL SIGLO XXI⁵

El tema que me corresponde desarrollar gira en torno a los procesos de cambio económico, social y político que América Latina ha venido viviendo en las últimas décadas, y que la proyectan al marco económico internacional y al siglo XXI como una región revitalizada y progresista, con una decidida voluntad política y social para enfrentar los difíciles retos que nos imponen los nuevos tiempos.

Como preámbulo a mi exposición, me parece justo recordar algunos hechos que influyeron en la vida de la ilustre figura de Per Jacobsson, en cuyo honor celebramos cada año una conferencia como ésta. En su trayectoria legendaria de 45 años de intensa actividad como servidor público internacional, a Per Jacobsson le correspondió vivir una época de profundas crisis y grandes cambios económicos, financieros y políticos, que modificaron más de una vez el devenir de la historia mundial en este siglo. De sus reflexiones acerca de su extensa y rica experiencia quisiera destacar, muy brevemente, las siguientes.

Frente a los grandes cambios económicos y políticos que le correspondió vivir –especialmente aquellos relacionados con la Primera Guerra Mundial, el restablecimiento de la vigencia del régimen del patrón oro entre 1919 y 1923, el colapso de la bolsa de valores de Nueva York en octubre de 1929, la Segunda Guerra Mundial, la reconstrucción económica de Europa y el período de oro del crecimiento y estabilidad económica mundial vigente hasta comienzo de los años setenta– Per Jacobsson⁶ concluyó que: “En materia económica uno debería estar siempre preparado para lo inesperado”, con actitudes y políticas flexibles para responder a las necesidades de la realidad siempre cambiante.

Concluyó así mismo que la depresión de los años treinta constituyó la gran división moderna en el pensamiento económico, anticipado por Keynes en su famosa conferencia de Berlín en 1926, cuyo marco filosófico asignó al Gobierno un papel protagónico en la economía, en reemplazo del automatismo del patrón oro y que, pese a que después de la Segunda Guerra Mundial se gozó de un progreso económico y social vigoroso y relativamente estable, gracias a la aplica-

⁵ Exposición del Presidente Iglesias, en la Conferencia Per Jacobsson (Washington, D.C., 1993).

⁶ Per Jacobsson. *Some Monetary Problems. International and National*. Oxford University Press, Ausen House. Londres, 1958.

ción de las nuevas políticas económicas, en numerosos países surgieron crecientes desequilibrios de la balanza de pagos, como fenómenos extraños a la realidad en que Keynes formulara su teoría general.

Per Jacobsson anotaba a ese respecto que la validez de las teorías debe ser juzgada a la luz de la realidad en que fueron concebidas y que la falta de distinción de las condiciones imperantes en realidades distintas conduce a políticas equivocadas. También afirmaba que la Gran Depresión despertó un gran sentido de responsabilidad social. Este cambio de actitud fue particularmente destacado en los Estados Unidos, donde la idea del “Estado Benefactor” formó parte del “New Deal”.

Para Jacobsson, la cuestión fundamental vigente hasta el momento radicaba en encontrar un equilibrio en el logro simultáneo de la seguridad social y de otros objetivos, a veces antagónicos, propios del funcionamiento de una economía de mercado.

Finalmente, y posiblemente en una de sus reflexiones más penetrantes, Per Jacobsson formuló la tesis de que tanto la Gran Depresión como la Segunda Guerra Mundial constituyeron experiencias conducentes, en último término, a un reconocimiento cada vez mayor de las ventajas de la economía de mercado.

En síntesis, Per Jacobsson no sólo fue un actor principal en muchos de los acontecimientos económicos destacados de casi una mitad de este siglo, sino que también tuvo un espíritu abierto y reflexivo para enfrentar los nuevos desafíos con objetividad y una gran visión, todo lo cual constituye un legado valioso para guiar nuestras decisiones de política económica.

Las transformaciones económicas, financieras y políticas mundiales hacia fines del siglo XX

Antes de iniciar mis comentarios sobre las transformaciones en curso en América Latina, plantearé algunas percepciones sobre el entorno internacional que indudablemente incide e influye en nuestra realidad regional.

Es común en nuestros días hacer un reconocimiento de vastos y profundos cambios económicos y políticos que transfiguran el escenario mundial y que nos proyectan al siglo XXI con la sensación de emprender una aventura, de grandes expectativas e incertidumbres. Al igual que Per Jacobsson, me declaro muy impresionado por los alcances de muchos de estos cambios.

Sin embargo, no quiero que la proximidad y vivencia de los acontecimientos aumenten sus verdaderos alcances. Una mirada retrospectiva a la historia nos ayudará, tal vez, a colocar los sucesos recientes en una perspectiva adecuada.

Hace doscientos años Europa enfrentaba procesos de cambio extraordinarios. La ola revolucionaria iniciada en Francia en 1789 se extendía a países vecinos, derribando regímenes de poder establecidos y abriendo cauces a sistemas políticos más representativos. Los trastornos sociales obedecían a razones profundas, entre ellas la creciente incidencia en las ciudades del subempleo rural, con las secuelas de una población flotante de decenas de miles de desocupados y de oleadas de vagabundos.

Un factor subyacente de aquellas tendencias lo constituyó el “embate demográfico de fines del siglo XVIII”, como lo denominó Paul Kennedy,⁷ y su presunta falta de consonancia con los recursos disponibles, que incitara el famoso Ensayo sobre Población de Malthus (1798). Es interesante anotar que ese rápido crecimiento demográfico en Inglaterra y Gales se aceleró de poco menos de 0,4% anual en la década de 1750 a alrededor del 1% en el último decenio del siglo XVIII.

No obstante el paso del tiempo, los temas señalados —la presión demográfica sobre los recursos, las migraciones e inestabilidad social, así como el potencial de la tecnología y su proyección sobre la productividad y los volúmenes y composición de la producción y el empleo— continúan formando parte esencial de los procesos actuales de cambio en el escenario internacional. Más que una diferencia en la naturaleza básica de los problemas centrales de la humanidad, parecería que el contraste radica fundamentalmente en la intensidad de los mismos.

La internacionalización de la producción y las finanzas

La internacionalización de la producción y las finanzas constituye, sin duda, uno de los fenómenos de mayores proyecciones mundiales y de una dinámica creciente en el curso de las últimas décadas, que se observa no sólo en los sistemas económicos modernos sino también en las estructuras políticas y sociales. La internacionalización de la producción y las finanzas ha extendido e intensificado la dependencia mutua entre los países y sus economías. En este ámbito, las empresas transnacionales han constituido agentes de integración efectivos, cuya acción se reconoce desde hace largo tiempo.

¿Qué es lo verdaderamente nuevo en el desarrollo de la empresa transnacional de nuestra época? Tal vez el rasgo distintivo fundamental lo constituya la expansión y diversificación extraordinariamente rápidas del número de empresas transnacionales, su gran diversidad por actividades y países de origen y destino, así como la expansión formidable de sus flujos de inversión directa y de ventas internacionales observada entre los años setenta y ochenta. Pero existe además un cambio cualitativo muy importante de la corporación que conocimos hasta la década de los años cincuenta, que la transforma en agente protagonista de una economía mundial genuinamente global.

Según un estudio reciente de la UNCTAD:⁸

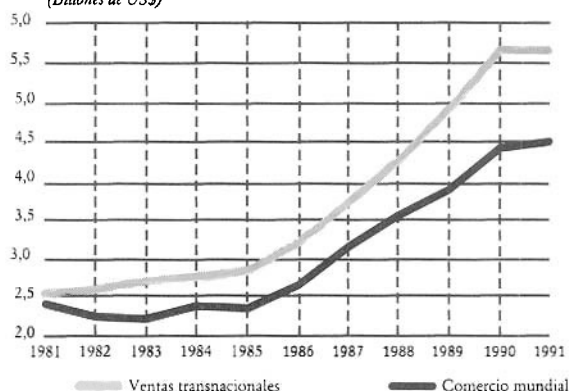
En 1992 las ventas generadas por las transnacionales fuera de sus países de origen se aproximaron a un total de US\$5.500 millones. Esta cifra supera en cerca del 40% el valor de las exportaciones mundiales de bienes y servicios comerciales, frente a una situación de relativa paridad entre estos dos conceptos al comenzar la década de los ochenta (Gráfico 1).

El ritmo de crecimiento de la inversión directa extranjera se aceleró mucho entre la primera y la segunda mitad de los años ochenta, al pasar del 4 al 24% anual, sobrepasando en medida

⁷ Paul Kennedy. *Preparing for the Twenty First Century*. Random House. Nueva York, 1993.

⁸ United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). Programme on Transnational Corporations. *World Investment Report 1993. Transnational Corporations and Integrated International Production*. Nueva York, 1993.

Gráfico 1. Ventas de empresas transnacionales y comercio mundial de bienes y servicios comerciales, 1981-1991
(Billones de US\$)



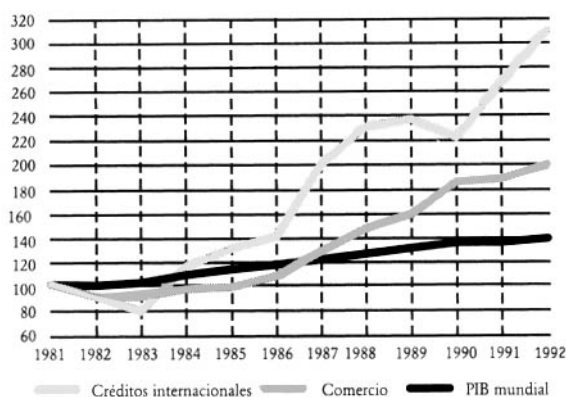
apreciable la tasa de crecimiento del comercio mundial y llegando a un total de US\$180.000 millones en 1992. Se estima que alrededor de un tercio de los activos productivos privados del mundo son controlados por las empresas transnacionales.

El tamaño y la diversidad de las actividades del universo de empresas transnacionales ilustran, asimismo, la gravitación creciente de este sector en la economía mundial. Se estima que en el mundo existen actualmente alrededor de 37.000 empresas transnacionales, con cerca de 175.000 filiales. Un 90% de las empresas transnacionales mantienen sus casas matrices en los países industrializados, concentrándose más de la mitad en Alemania, Estados Unidos, Francia, Japón y Reino Unido. Sólo un 9% de estas empresas tienen sus sedes centrales en países en desarrollo. A su vez, alrededor del 60% de las empresas transnacionales con sede de sus casas matrices en los Estados Unidos y Japón concentran sus operaciones productivas en las manufacturas, un 37% en servicios y solamente un 3% en el sector primario.

Frente al concepto de la empresa transnacional tradicional, de identidad nacional y proyección ecuménica, se anteponen ahora estructuras de organización y producción que responden en medida creciente a las nuevas condiciones de una economía global, que trasciende fronteras geopolíticas y culturales y que desafía irreverentemente los conceptos de nación, estado y soberanía, tan acendrados hacia fines del siglo pasado y hasta mediados del actual. Según Robert Reich,⁹ en “la nueva organización, tipo telaraña, de la empresa moderna, ya no hay más una corporación o un producto final que se identifiquen con una sola bandera”.

⁹ Robert B. Reich. *The Work of Nations. Preparing Ourselves for 21st Century Capitalism*. Alfred A. Knopf, Nueva York, 1991.

Gráfico 2. Créditos, comercio y producción mundial, 1981-1992
(Índice 1981 = 100)



Existe un amplio consenso en que la profundización del proceso de internacionalización de la producción y los mercados permitirán mejorar las estructuras y eficiencia de la producción y vitalizar los motores de la economía capitalista de fines de siglo. La otra vertiente principal en que se ha nutrido el avance extraordinario de la internacionalización económica que vivimos la constituye lo que se ha convenido en llamar “globalización” de los mercados financieros. Ello trajo consigo una expansión sin precedente en el volumen global de los flujos de financiamiento movi- lizados desde los mercados de capitales internacionales, junto con un cambio también excepcional de la composición de los mismos. Los préstamos obtenidos en los mercados internacionales de capital registraron una expansión acumulada entre 1981 y 1992 que alcanzó un 203%, lo cual excedió en cerca de un 60% al aumento del comercio mundial y en un 130% al incremento de la producción mundial de bienes y servicios registrados durante el mismo período (Gráfico 2).

Junto a la expansión de la actividad financiera internacional los mercados de divisas registraron también un gran crecimiento en tamaño y una mayor complejidad. El valor de los activos financieros pertenecientes a residentes de los Estados Unidos, Japón y Europa alcanzó el año pasado US\$2.500 millones. El volumen de las transacciones en divisas se ha triplicado desde mediados de los años ochenta y se estima que el monto de las operaciones diarias se aproxima a los US\$900.000 millones. La magnitud de estas cifras y de los avances que ellas ponen de manifiesto plantean desafíos nuevos y formidables para las autoridades monetarias.

Estos son avances que ofrecen la oportunidad para mejorar la asignación mundial de los recursos, pero conllevan el riesgo de alimentar movimientos especulativos que amplifican y refuerzan las deficiencias originales en las condiciones económicas fundamentales, como lo demostró la evolución de los mercados de divisas en 1992. Se considera que junto a la falta de convergencia en

el desempeño de las economías europeas, los movimientos de fondos especulativos contribuyeron a romper la estabilidad cambiaria del Sistema Monetario Europeo vigente desde 1987, justamente cuando sus perspectivas apuntaban a su consolidación con la celebración del Tratado de Maastricht de diciembre de 1991, como lo señalara el Grupo de los Diez en su comunicado de abril pasado.¹⁰

Como todo proceso de cambios, éste acarrea beneficios y riesgos. Primero, las nuevas condiciones han generado una mayor competencia entre los agentes y entidades financieras, la cual disminuye los costos de intermediación, aunque también significa la desaparición de las entidades menos eficientes, en una especie de “destrucción creativa” como la enunciada por Schumpeter, consiguientemente con un mayor riesgo posible para segmentos importantes del sistema financiero. Segundo, el crecimiento de los flujos financieros internacionales ha superado apreciablemente la expansión de la economía real y del comercio, sugiriendo acaso una posible redundancia de liquidez que pudiera comprometer la estabilidad de las relaciones cambiarias y la eficiencia de los sistemas de precios. Tercero, la creciente superposición de funciones e instrumentos entre bancos y otras entidades financieras plantea cuestiones complejas para la conducción de la política monetaria, hasta incluso la definición misma del dinero, así como las tareas de regulación y supervisión de los mercados por las autoridades nacionales competentes.

El ahorro y los desequilibrios macroeconómicos internacionales

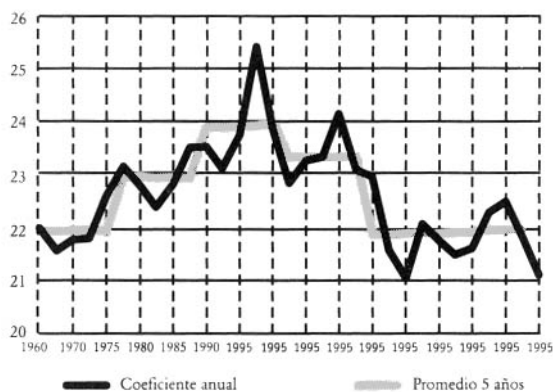
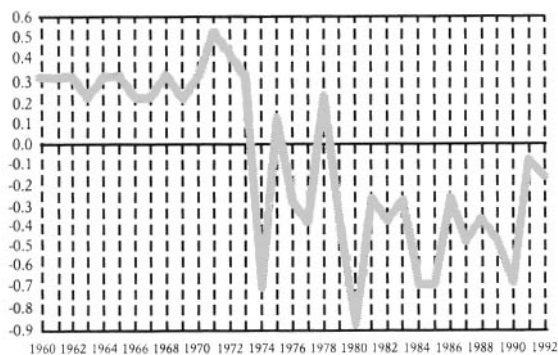
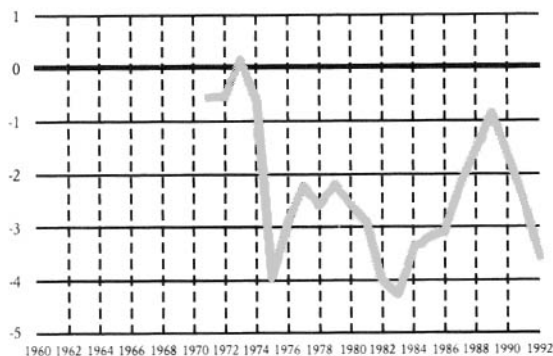
En este orden de ideas, una interrogante fundamental que ha venido preocupando a la comunidad financiera internacional en los últimos años, particularmente en el seno de los organismos de Bretton Woods, se relaciona con la disponibilidad de ahorros y su canalización a las inversiones más productivas al nivel mundial. Sin duda, éste es un ámbito en que hemos vivido uno de los cambios más trascendentales de nuestra época, como resultado de un debilitamiento apreciable de la propensión media al ahorro de los países industrializados, especialmente aguda en los años ochenta, así como de la transformación de algunas de las economías centrales de acreedoras a deudoras netas en el marco de la economía mundial.

Para la OCDE en su conjunto, el coeficiente medio del ahorro nacional sobre el producto bajó en los 10 años pasados a 21,5% en relación con los niveles medios de los años sesenta y setenta, de 22,4 y 23,6%, respectivamente¹¹ (Gráfico 3). La contracción mayor fue registrada entre algunos de los países industriales que habían alcanzado las tasas medias de ahorro comparativamente más altas en los años sesenta (Alemania, Francia e Italia) y entre las siete economías más grandes, con excepción de Japón.

Entre las causas determinantes de la baja en la propensión al ahorro en las economías industriales se destacan dos factores comunes de larga gestación y mayor efecto. Primero, la paula-

¹⁰ FMI. *Comunicado del Grupo de los Diez*. Washington, D.C., 30 de abril de 1993. *FMI Boletín*, 24 de mayo de 1993.

¹¹ OCDE. *Economic Outlook*. No. 31, 48 y 53.

Gráfico 3. Coeficiente ahorro/PIB, 1960-1991**Coeficiente saldo externo/PIB (%)****Saldo financiero del gobierno general/PIB (%)**

tina y creciente longevidad de la población, especialmente acentuada en los países europeos. Segundo, la tendencia generalizada a la expansión del gasto público y la persistencia, si acaso no el agravamiento, del déficit presupuestario.

Los grandes desequilibrios fiscales y de comercio

La movilización de recursos tributarios no siempre ha podido mantenerse a tono con el aumento del gasto público, dando lugar a déficit financieros de volúmenes extraordinarios y persistentes en el tiempo, especialmente en los 10 años pasados, cuando su promedio para el conjunto de los países de la OCDE llegó a representar un 2,9% del producto, en comparación con 0,5% en 1971-74. El déficit del sector público de muchos países industriales ha derivado no sólo en la acumulación de una deuda de tamaño absoluto y relativo sin precedente, sino que también ha absorbido una porción creciente de los ahorros privados y, a la vez, ha generado un fuerte desequilibrio corriente de la balanza de pagos, convirtiendo a países tradicionalmente acreedores en deudores netos del sistema económico mundial, según ya se indicó.

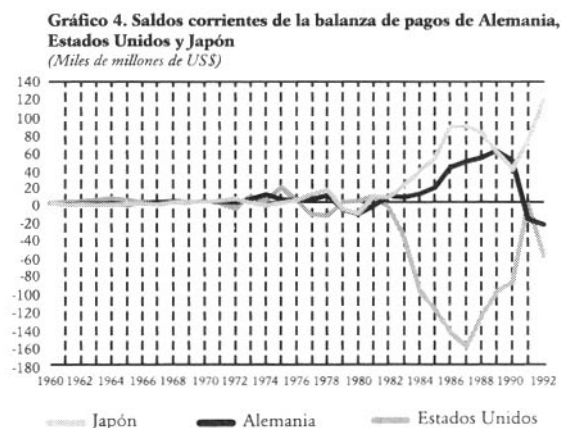
El cambio quizás más pronunciado en los años ochenta corresponde al de la economía de los Estados Unidos, que ha venido experimentando los mayores déficit fiscal y corriente de la balanza de pagos y que ha transformado su condición de país acreedor más importante del mundo, a través de un largo período, a la de mayor deudor.¹² No obstante, su gravitación internacional sigue siendo determinante. Como factor subyacente del desequilibrio externo, el país ha sufrido un creciente déficit fiscal –de menos del 2% del producto en 1979 a más del 6% en 1983, para luego reducirse en los años siguientes y llegar a 4,7% en 1992¹³– con los consiguientes efectos macroeconómicos adversos, tales como un fuerte drenaje de los ahorros privados, una persistente presión sobre las tasas de interés reales y una amenaza latente de reactivación inflacionaria.

Los grandes desequilibrios presupuestarios y de comercio exterior registrados desde 1982 por los países centrales de la economía mundial –Estados Unidos, Alemania y Japón– marcan un cambio trascendental en relación con las tendencias de relativa estabilidad de los 30 años precedentes, de efectos determinantes sobre el curso y perspectivas del sistema monetario, el comercio y la actividad económica global.

Esos desequilibrios han logrado hasta ahora conciliarse entre sí, gracias a una virtual convivencia simbiótica de las tres economías referidas, con la aplicación de políticas de orientación diametralmente opuestas, lo que ha permitido que un 96% del déficit corriente de la balanza de pagos de los Estados Unidos, acumulado entre 1982 y 1992 y ascendente a US\$963.000 millones, fuera compensado por la suma de los superávits de Japón y Alemania (este último país sólo en los años 1982 a 1990) registrados durante ese período. Alemania también ha transitado a una posición

¹² C. Fred Bergsten. *America in The World Economy. A Strategy for the 1990s*. Institute for International Economics. Washington, D.C., noviembre de 1988.

¹³ FMI. *Estadísticas financieras internacionales*. Enero de 1992 y agosto de 1993.



de crecientes déficit corrientes de la balanza de pagos en los dos años pasados, como resultado de la reunificación (Gráfico 4). Desde el punto de vista de la política económica, esos desequilibrios plantean interrogantes que son muy alarmantes, particularmente porque acarrear nuevas presiones proteccionistas y tensiones acumuladas sobre el sistema monetario internacional, que se agudizan cuanto más se prolonguen o agraven estos desequilibrios.

A la absorción de ahorros internacionales a escala masiva por estos dos países corresponde de agregar ahora no sólo una demanda acrecentada por recursos externos de parte de los países en desarrollo, muchos de ellos empeñados en ambiciosos y profundos programas de reformas económicas e institucionales, sino también todo el nuevo frente de necesidades de financiamiento externo abierto por la transformación productiva y modernización de las economías organizadas bajo el patrón de planificación central ahora en transición al sistema de economías de mercado, correspondientes a los países de Europa del Este y de la antigua Unión Soviética. Hay, sin embargo, dos fuentes de recursos latentes que el mundo de fines del siglo XX puede aprovechar.

Fuentes potenciales de ahorro y tendencias de la producción

Uno de los recursos antedichos es la expansión de la producción de bienes y servicios a base de la conversión de la capacidad productiva para fines bélicos a usos civiles, que fuera liberada por el fin de la guerra fría, el dividendo de la paz. La segunda se relaciona con el efecto combinado de una recuperación económica en los países industriales de la OCDE y el aprovechamiento de los volúmenes potenciales de producción permitidos por el avance de la tecnología y el mejoramiento de la productividad en el plano de la economía global. En otras palabras, la humanidad confronta nuevas demandas de recursos, de una escala sin precedentes históricos, pero dispone también de una capacidad de producción acrecentada como nunca antes existió.

No obstante, el giro tomado por las tendencias de la producción en los países industriales hace justamente 20 años y su persistencia hasta ahora nos plantea interrogantes fundamentales respecto a las perspectivas económicas no sólo de estos países, sino también a las del comercio mundial y de los países en desarrollo. La experiencia de crecimiento económico vigoroso y relativamente estable registrada desde fines de la Segunda Guerra Mundial –reconocida como la edad de oro de la prosperidad económica mundial– sufrió un cambio radical como resultado, principalmente, de la primera alza extraordinaria de los precios del petróleo. La superación de ese revés parece poco probable en el corto plazo, toda vez que frente a los fuertes desequilibrios monetarios imperantes, los paradigmas de política económica continúan privilegiando la estabilidad por sobre el desarrollo.

Colin Clark se preguntaba hace 10 años: “¿Es la tendencia declinante de la producción y el comercio mundial en los diez años pasados meramente el resultado de una serie de contratiempos transitorios, cuyos efectos pueden ser corregidos –o está el mundo bajo la influencia de un ciclo a largo plazo, cuyos efectos permanecerán por muchos años más en el futuro?”¹⁴ La tasa media de crecimiento del producto de los países de la OCDE (Gráfico 5) disminuyó a la mitad en los períodos de 1961-1973 y 1974-1992 (de 5 a 2,5% anual, respectivamente), mientras el grado de inestabilidad de la actividad económica se duplicó en esos mismos períodos. Si bien las causas de ese debilitamiento económico son variadas, entre ellas se destaca una tendencia claramente definida de una baja correlativa del coeficiente de formación de capital fijo sobre el producto, desde un máximo de 23% en 1973-1974 a 21% en 1991-1992, en marcado contraste con la trayectoria ascendente que el mismo había registrado en los años de 1961 a 1973 (Gráfico 6).

Es así, por lo tanto, como el registro estadístico permite reconfirmar 10 años después, tanto aquella interrogante como la siguiente reflexión planteada por Clark: “Parece que el mundo industrial, desde 1970, ha entrado a un período de declinación de la tasa de inversión, con los efectos consecuentes sobre el comercio mundial, la producción industrial y el empleo, y los términos de intercambio para los productos primarios. La inversión privada está disminuyendo debido al ‘stock’ acumulado de inversión en el pasado, y esta situación no podría alterarse significativamente por las bajas tasas de interés u otros medios. Excepto que la inversión pública debiera aumentarse dentro de ciertos límites”.

Así, el gran desafío que enfrentan la comunidad internacional y en especial el grupo de países industriales más avanzados, consiste en movilizar la riqueza latente que encierra ese mayor potencial de producción. Ello permitiría corregir los grandes desequilibrios fiscales y de comercio, revertir las tendencias a la declinación de los ahorros y restituir el patrón tradicional de las corrientes de capital desde los países industriales más avanzados a los países en desarrollo. Esta es, sin lugar a dudas, una tarea de proporciones hercúneas, pero es inevitable por razones de racionalidad y eficiencia económica, así como por motivos normativos fundamentales inherentes al orden cultural y político occidental.

¹⁴ Colin Clark. *Is There a Long Cycle?* Banca Nazionale del Lavoro. *Quarterly Review* No. 150. Septiembre de 1984.

Gráfico 5. Variación anual del producto en los países de la OCDE, 1961-1992

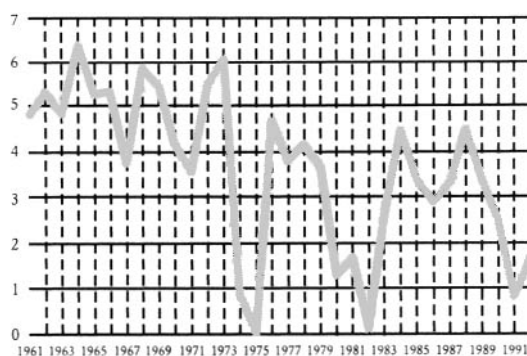
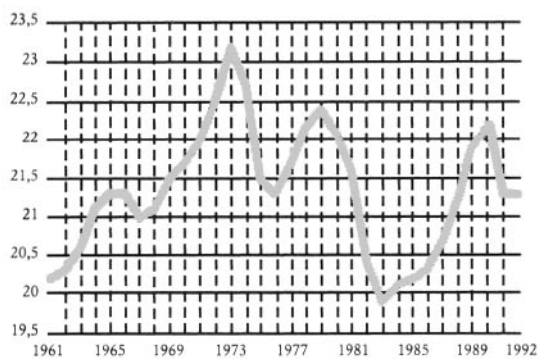


Gráfico 6. Coeficiente de la formación de capital sobre el producto en los países de la OCDE, 1961-1992



América Latina, sus tendencias de desarrollo e inserción económica mundial

Pasemos ahora al análisis del tema central de mi exposición. A ese respecto, pienso que esta reunión constituye una magnífica oportunidad para examinar la experiencia económica de América Latina, su reinserción en el mundo tan cambiante en que vivimos, y los desafíos que la región enfrenta en su porfiada lucha por superar los escollos del subdesarrollo y la pobreza y transitar al próximo siglo y tercer milenio como una región revitalizada, progresista y modernizada.

La crisis económica sufrida por los países latinoamericanos en el curso de los años ochenta constituyó un revés no sólo para las tendencias de desarrollo a largo plazo, sino también una pérdida importante para la participación de la región en las corrientes de comercio y de capitales internacionales. Frente al agravamiento de la crisis y de las condiciones externas surgidas en el período, la mayoría de estos países iniciaron la aplicación de reformas estructurales, con el propósito de abatir la inflación, abrir las economías a la competencia externa, liberalizar el funcionamiento de los mercados y reducir el radio de acción del sector público.

En algunos casos se han conseguido avances preliminares muy significativos; en otros es todavía prematuro adelantar resultados. Aunque las experiencias son muy variadas, ellas ponen de manifiesto que se trata de procesos de ajuste verdaderamente complejos y prolongados, cuya realización requiere una gran voluntad política, sacrificio social y una medida crítica de cooperación externa.

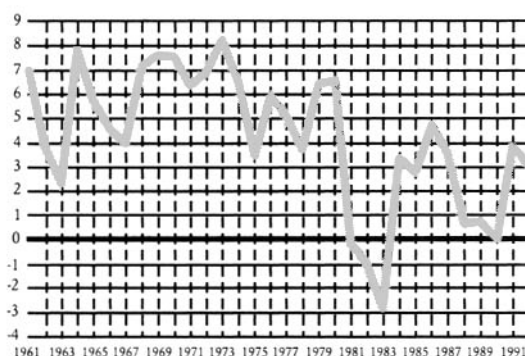
Al iniciarse la década de los noventa, nos parece oportuno reflexionar sobre las condicionantes internas y externas de esos procesos de ajuste y sobre los requisitos necesarios para recuperar y realzar la participación de América Latina en la economía mundial. Se trata de un desafío muy difícil pero insoslayable, que debe confrontarse con gran convicción, tenacidad y urgencia, particularmente ahora cuando una parte vital del sistema económico mundial —el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio— pasa por una prueba existencial básica, frente a lo cual surgen incertidumbres acerca de las perspectivas futuras de las relaciones comerciales internacionales.

De las distintas áreas sometidas a reforma, me parece oportuno destacar aquella relacionada con la reinserción económica internacional de América Latina. Ese enfoque es pertinente para poner de relieve un frente crucial en que la región debe desplegar grandes esfuerzos, como condición para transitar a un desarrollo moderno y sostenible a largo plazo.

El desarrollo económico de América Latina en la posguerra: realizaciones y crisis

El desarrollo económico y social latinoamericano en la posguerra obedeció a la filosofía económica predominante en la época, inspirada en la exitosa experiencia del New Deal en los Estados Unidos y el paradigma keynesiano, que Per Jacobsson identificara en sus reflexiones como la línea divisoria del pensamiento económico moderno. Sus premisas fundamentales hacían un reconocimiento del papel crítico del capital; de la importancia de la incorporación de la tecnología moder-

Gráfico 7. Producto interno bruto de América Latina, 1961-1992
(Tasas anuales de crecimiento, %)



na y, en el caso específico latinoamericano, del efecto negativo del deterioro de los precios relativos de las exportaciones de materias primas, en un marco económico internacional de relaciones asimétricas entre el centro, dominado por los países industrializados, y la periferia, constituida por los países en desarrollo.

Aquella racionalidad económica respondía a los imperativos de una coyuntura mundial que, por efectos de la crisis de los años treinta y los estragos de la Segunda Guerra sobre el comercio y las finanzas internacionales, imponían la necesidad de un desarrollo orientado a los mercados internos y al aprovechamiento pleno del potencial de recursos de cada país.

Como reflejo de esa concepción y en respuesta a esas condiciones de la realidad económica internacional, la política económica propició una acción protagónica del Estado, constituido en agente responsable del desarrollo económico y social y del manejo de una parte importante de los recursos productivos. Ese modelo privilegió la industrialización sustitutiva, como una vía para la expansión y diversificación productiva, que incorporara el progreso técnico, generara empleo y estímulos a la inversión, y permitiera satisfacer los patrones de consumo interno crecientes dentro de las difíciles restricciones de balanza de pagos, que resultaban agravadas por las políticas de proteccionismo comercial predominantes en la economía mundial.

El balance de esa experiencia histórica incluye logros y frustraciones. No cabe duda que en muchos países latinoamericanos, si no en todos, hubo avances importantes en sus condiciones económicas y sociales. Los decenios de los años sesenta y setenta son un buen testimonio de ello. La tasa de crecimiento del producto interno bruto global de América Latina se aceleró de un promedio anual de 5,1% en 1951-60¹⁵ a 5,7% en 1961-70 y a 5,8% en 1971-80 (Gráfico 7). El

¹⁵ Naciones Unidas. CEPAL. *El Desarrollo Económico y Social y las Relaciones Económicas Externas de América Latina*. Vol. 1. 31 de enero de 1979.

desempeño económico latinoamericano anotó no solamente una aceleración significativa durante el período de la posguerra, registrando hasta 1980 tasas de crecimiento muchas veces mayores al 6% anual, sino que además superó las marcas de crecimiento de la gran mayoría de los países de la OCDE y del Asia. Sólo cinco países (Alemania, Japón, Corea del Sur, Taiwán, Tailandia) sobrepasaron el ritmo de crecimiento económico latinoamericano entre 1950 y 1973, según los cálculos de Angus Maddison.¹⁶

Como reflejo de esas tendencias de crecimiento, el volumen global de la producción de bienes y servicios generados por las economías latinoamericanas prácticamente se quintuplicó en los 30 años anteriores. Una proporción creciente de la producción fue originada por el sector de las manufacturas: 18,8% en 1950; 21% en 1960; 23% en 1970, y 24% en 1980.

El panorama social de la América Latina también mostró cambios trascendentes:

Como trasfondo principal, cabe anotar el rápido crecimiento demográfico de la región, de 155 millones de habitantes en 1950 a cerca de 350 millones en 1980, registrándose una tasa de aumento poblacional de 2,9% anual en los años cincuenta; 2,8% en los años sesenta, y 2,2% en los años setenta. América Latina ha sido la región del mundo cuya población aumentó más rápidamente que cualquier otra, superando tres veces el crecimiento medio de la población de los países de la OCDE y en más de medio punto porcentual al promedio asiático. Asimismo, es digno de destacar el contraste histórico de esta experiencia latinoamericana con el “embate demográfico” de fines del siglo XVIII anotado por Paul Kennedy, que para Inglaterra llegó a significar un aumento de población del 1% anual hacia fines de aquel período. Como resultado de la expansión demográfica, en América Latina surgieron grandes demandas de empleo y servicios sociales básicos, principalmente de educación, salud, vivienda y saneamiento ambiental.

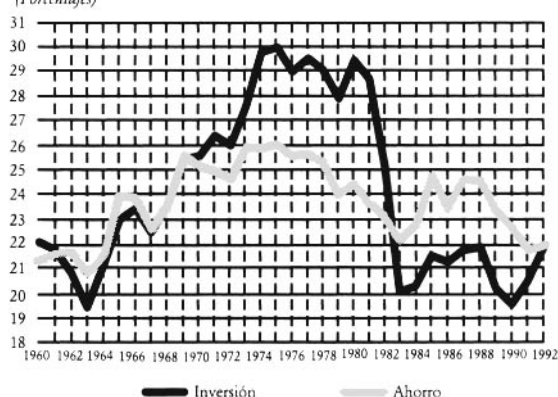
Correlativo con el crecimiento demográfico y la industrialización, América Latina experimentó uno de los procesos más intensos de concentración urbana que se conocen en el mundo. La proporción de su población urbana aumentó del 40% en 1950 al 65% en 1980, surgiendo así las metrópolis de Ciudad de México, São Paulo, Río de Janeiro, Buenos Aires, Caracas, Lima y Santiago.

Algunos indicadores principales del desarrollo social en la región registraron progresos muy significativos, como fue el caso del aumento de la expectativa media de vida, de 52 años en 1950-55 a 65 años a comienzos de la década pasada; de la disminución de la mortalidad infantil, de 128 a 77 por cada mil nacidos vivos; y de la baja del analfabetismo, de una tasa del 44 al 23% de la población mayor de 15 años. La pobreza crítica, cuya medición estadística es más reciente, también disminuyó, al afectar a una proporción declinante de 40 a 35% de los hogares entre 1970 y 1980.

En el plano institucional los países latinoamericanos hicieron avances muy importantes. Entre éstos cabe destacarse la reorganización o creación de bancos centrales, superintendencias de bancos, bancos estatales de fomento, sistemas de ahorro y préstamo para vivienda, y otras entida-

¹⁶ Angus Maddison. *The World Economy in the 20th Century*. Development Centre Studies. OCDE. París, 1989.

Gráfico 8. Inversión y ahorro como proporciones del producto interno bruto en América Latina, 1960-1992
(Porcentajes)



des financieras afines, cuyo desarrollo respondía a las nuevas orientaciones y prácticas de administración monetaria y financiera surgidas a raíz de la crisis de los años treinta y a la necesidad de movilizar montos crecientes de ahorro para solventar ambiciosos programas de inversión.

En la mayoría de los países se crearon también sistemas nacionales de planificación, instituciones modernas de educación superior, sistemas nacionales de ciencia y tecnología y se reformaron los sistemas impositivos. Todo este proceso de desarrollo institucional redundó no sólo en un mejoramiento de los sistemas económicos, íntimamente correlacionado con el papel asignado al Estado en cuanto a las estrategias de desarrollo, sino también a la modernización de los países en general.

En el contexto del desarrollo económico latinoamericano de la posguerra, la formación de capitales constituyó uno de los mecanismos principales de impulso y sostenimiento del crecimiento y la transformación productiva y tecnológica (Gráfico 8). El parque industrial, la red de comunicaciones y transportes, la capacidad de generación de energía, la frontera de la producción agrícola y minera, y la infraestructura en vivienda, hospitales, clínicas y establecimientos educacionales se ampliaron y modernizaron en medida considerable. Un indicador estadístico que pone de manifiesto buena parte del esfuerzo realizado lo constituye la proporción del producto interno bruto asignada al gasto en inversión, la cual ascendió paulatina y sostenidamente del 17,7% en promedio en 1950 al 29% en 1980 (Gráfico 8). Otra parte significativa del gasto del producto fue absorbida en la formación de capital humano, especialmente en salud y educación, áreas en que la región registró avances muy importantes durante esos años, pero que no aparecen debidamente reflejados en los gastos de inversión.

La crisis del modelo de crecimiento de la posguerra

Desde el inicio del decenio de los años setenta comenzaron a surgir síntomas de una crisis profunda en las estrategias en curso:

No se cumplió el objetivo básico de esa estrategia, que era sustituir eficientemente las importaciones y aumentar y diversificar las exportaciones. El área de sustitución eficiente se agotó y la persistente búsqueda de ese objetivo deprimió la capacidad exportadora. La brecha financiera externa aumentó y cambió de naturaleza debido a una transformación de las importaciones. Disminuyó el contenido de bienes de consumo y aumentó en magnitudes y proporciones crecientes la parte constituida por equipos y bienes de capital.

La región perdió considerablemente en su capacidad competitiva internacional, como lo demuestra la caída de la participación de sus exportaciones en el comercio internacional, de 12% en los años cincuenta a sólo 4% a comienzos de los años ochenta. Lamentablemente esto ocurrió dentro del cuadro de una expansión sin precedente del comercio internacional, marcando un agudo contraste no sólo con el mundo industrializado, sino también con los nuevos países industriales, principalmente aquellos del Sudeste Asiático.

La búsqueda de los objetivos sociales incorporados a esa estrategia terminaron traduciéndose en medidas populistas orientadas a la redistribución nominal de los ingresos, que no sólo impulsaron procesos inflacionarios sino que terminaron beneficiando a los sectores de ingresos medios y altos de las sociedades respectivas, en desmedro de las grandes mayorías.

Los desequilibrios económicos crónicos a que dieron lugar las políticas en curso no fueron atacados frontalmente, salvo en contadas excepciones, mediante la aplicación de sanas políticas macroeconómicas y el establecimiento de sistemas fiscales adecuados. Ello significó hipotecar el proceso de desarrollo y agravar, a través del impuesto inflacionario, los patrones de distribución inequitativa del ingreso.

La acumulación de responsabilidades en manos del Estado, el peso y la rigidez que fue adquiriendo la administración pública, la ineficacia de las empresas productivas del sector público, la falta de competitividad de las empresas manufactureras y la inelasticidad de los sistemas tributarios generaron, junto con otros factores, una tolerancia creciente frente a los desequilibrios fiscales y procesos inflacionarios, que erosionaron la capacidad del Estado para conducir el desarrollo económico y potenciar las contribuciones del sector privado y de las organizaciones sociales.

Estas contradicciones se fueron acumulando y potenciando recíprocamente durante los años setenta y sólo el endeudamiento externo y las tendencias inflacionarias de aquellos años pudieron postergar su desenlace crítico.

La revisión de las estrategias de desarrollo latinoamericano

Ese desenlace se produce a inicios de la década de los años ochenta y desde entonces tres factores principales alientan una profunda revisión de las estrategias económicas precedentes:

Primero, las mutaciones del escenario internacional en todas sus dimensiones; segundo, las lecciones, tan dolorosamente aprendidas, de la “década perdida” de los años ochenta, con el agravante de la pesada carga de la deuda, la contracción de los créditos externos a los países de la región y la inevitable aplicación de políticas de ajuste, y Tercero, el colapso de los sistemas de economía planificada y el éxito de las experiencias económicas asiáticas.

Así es cómo en el decenio de los años ochenta –que en su momento fue caracterizado como una “década perdida”– se precipitan las contradicciones que ya se encontraban implícitas en la estrategia de desarrollo tradicional, constituyendo el endeudamiento externo de fines de los años setenta e inicios de los ochenta un factor desencadenante del agotamiento de esa estrategia.

En efecto, al promediar los años setenta, los países latinoamericanos optaron por atenuar el impacto recesivo de la coyuntura internacional, acudiendo a los mercados internacionales de capital que acababan de renacer como consecuencia de factores ampliamente conocidos. La opción de mantener el crecimiento, apelando al crédito internacional de origen privado, determinó que los países acumularan una cuantiosa deuda externa. Las primeras dificultades de pago se hicieron presentes a fines de 1982. A partir de ese momento, coincidente con una de las mayores caídas de los términos de intercambio de los productos exportados por la región, ésta se vio afectada por el efecto tijera derivado del retiro de los capitales externos y el aumento de las tasas de interés sobre la deuda contraída.

La región resultó castigada severamente por el peso acrecentado del servicio de la deuda, la brusca disminución en la entrada de recursos externos, la fuga de capitales, la contracción de las importaciones, la reducción de la inversión económica y social como parte integrante de las políticas de ajuste, del desmantelamiento de activos acumulados con esfuerzos a lo largo de los años, la pérdida adicional de competitividad internacional y la crisis de las instituciones públicas.

Entre 1982 y 1990, los países de la región transfirieron al exterior US\$230.000 millones, equivalentes al 200% del valor de sus exportaciones y al 50% de la deuda externa acumulada hasta fines de 1982. Sin embargo, América Latina reaccionó con un alto sentido de responsabilidad, tanto frente a sus propios intereses de largo plazo como a los de la comunidad financiera internacional. Por otra parte, esta última fue flexibilizando gradualmente su posición negociadora en el manejo de sus créditos, especialmente a partir del Plan Baker y del Plan Brady. En general, América Latina administró el problema de su endeudamiento externo dentro de las reglas del juego dictadas por el sistema financiero internacional y éste, a su vez, fue flexibilizando moderadamente esas reglas para facilitar el manejo del problema.

La historia demuestra que la gestión de ese proceso fue altamente costosa para los países de la región, pero que fue una opción necesaria para poner su casa en orden, lo que en el mediano y largo plazo les permitió acceder a una nueva visión del desarrollo que trascendiese el problema de la deuda. Todos nos sentimos generales después de la batalla, y es fácil y puede ser injusto criticar la estrategia que siguieron los países acreedores y deudores en la renegociación de la deuda externa de los países latinoamericanos, pero su utilidad se ha demostrado por el hecho de que muchos de ellos a partir de 1991 han vuelto a los mercados voluntarios de capital, desde los cuales la región recibe nuevamente flujos netos de capital positivos.

La solución de la crisis de la deuda sirvió, además, para poner a prueba exitosamente la colaboración entre gobiernos, bancos acreedores y organismos internacionales, reduciendo la incertidumbre de este proceso y evitando traumas duraderos entre las partes involucradas.

En definitiva, esa relación contribuyó a que la región tomara una clara conciencia de la naturaleza de sus problemas, de la necesidad de retomar el camino del desarrollo, de la necesidad de acometer cambios profundos en sus estrategias económicas y de su insoluble vinculación con el sistema económico internacional.

Otro elemento que estuvo presente como telón de fondo en los cambios experimentados por las políticas de la región está constituido por el colapso del mundo socialista y, en general, por las dificultades enfrentadas por otras experiencias económicas que habían privilegiado una alta presencia del Estado en la conducción de los procesos económicos. En contraste con esas experiencias, allí donde funcionó el mercado, por cierto con grandes diferencias entre los distintos países, hubo avances en la modernización, el crecimiento de la producción, el aumento de las exportaciones y la competitividad internacional de las economías respectivas.

El caso particular de los países del Sudeste Asiático, aun cuando éstos tengan realidades sociales y políticas muy diferentes a la situación latinoamericana, constituyó un ejemplo importante y una fuente de motivación para ensayar una nueva estrategia. En el contexto latinoamericano, el éxito de la experiencia económica chilena ha tenido una influencia visible en la dirigencia política y económica de estos países.

Los ámbitos de los cambios estructurales en América Latina

Los cambios iniciados en la región a fines de los años ochenta operan a distintos niveles y en distintos sectores políticos económicos y sociales.

Una primera categoría de cambios se produce en la esfera política. La democracia retorna al escenario latinoamericano, poniendo fin a los regímenes autoritarios y restableciendo la vigencia del estado de derecho, el respeto de los derechos humanos y la reconstrucción de formas participativas de gobernar y hacer política. El restablecimiento de la democracia no sólo renueva el discurso político en los países del área, sino que también amplía y da renovado impulso a sus procesos económicos. Los dirigentes de esos países han hecho una cuidadosa lectura tanto de su propia historia como de la del resto del mundo y, con base en esas lecciones, han asumido lideratos menos ideologizados, más realistas y eficientes en la conducción de la economía. Por cierto, esta reacción se observa no sólo en la élite política, sino también en los nuevos equipos técnicos que han llegado a los gobiernos, en los ejecutivos de empresas y en los dirigentes sociales, que están preparados mejor que antes y han tenido un mayor contacto con distintas experiencias.

El segundo ámbito en que operan estos cambios corresponde al de las ideas y las actitudes, tanto de los actores económicos y sociales como de la propia opinión pública, frente a las estrategias de desarrollo económico y social. Se comienza a revalorizar el papel del mercado como instrumento de asignación de recursos, como estímulo a la innovación y como fuente de productividad

y de mejoramiento de la competitividad. Se empieza a tomar distancia con respecto a los excesos del intervencionismo estatal, especialmente cuando el Estado asume responsabilidades en actividades productivas, en las cuales ha venido demostrando resultar ineficiente y en donde, en todo caso, el sector privado puede tener capacidad de inversión y hacer un manejo más productivo de esas actividades.

Se ha revalorizado también el papel de la estabilidad, no sólo en la formación de un mejor clima para la inversión y como un requisito para una mejor asignación de los recursos productivos, sino también como una condición para evitar un mayor deterioro de los sectores más pobres. La preferencia de nuestras sociedades por la estabilidad de precios se revela, sobre todo, cuando surge la amenaza de la hiperinflación. Asimismo, hay un cambio de ideas y de actitudes con respecto al aporte de la inversión extranjera, a la cual se le reconoce un papel importante, junto al capital nacional, en la promoción del desarrollo. Esa revalorización va de la mano con la que se ha hecho respecto del mercado y el papel del sector privado.

Este cambio de actitudes se refleja también en una gama cada vez más amplia de actores. Cada vez hay más dirigentes empresariales que asumen los desafíos de impulsar nuevos proyectos productivos, realizar nuevas inversiones y abrirse a los mercados internacionales. Puede observarse también el surgimiento de líderes sindicales que participan en la empresa y en las negociaciones colectivas en forma más constructiva, apoyando incluso esfuerzos de privatización. Es obvio destacar que estos cambios coexisten con actitudes tradicionales y con la persistencia de intereses del pasado, a los que se aferran ciertos grupos políticos, empresariales, sindicales y otros.

Un tercer ámbito de los cambios, en que convergen la modificación de la concepción de la política y los cambios de actitudes antes señalados, se refiere a la formulación de nuevas políticas económicas en América Latina. En una apretada síntesis, podría decirse que hay tres objetivos principales que han ido caracterizando las recientes políticas económicas en casi todos los países:

Primero, la estabilidad de precios a través de los equilibrios macroeconómicos logrados a partir del funcionamiento eficiente de los mercados y la formación de un sistema de precios resultante del juego de las fuerzas de esos mercados.

Segundo, la apertura externa en materia de comercio internacional, financiamiento, inversiones e innovaciones tecnológicas, tanto a escala mundial como respecto a las nuevas formas de complementación e integración que se están dando en la región.

Tercero, la búsqueda de una auténtica modernización del Estado y de las políticas públicas, que consistan no solamente en su redimensionamiento, sino también –y sobre todo– en el mejoramiento de su calidad, su espíritu de iniciativa y su eficiencia. Los gobiernos están conscientes de que es necesario disminuir el tamaño del Estado, pero no indiscriminadamente, y que lo más importante es imprimirle una mayor eficiencia junto con un carácter más emprendedor y catalítico. La reducción de las frondosas regulaciones y controles *ex ante* de numerosas actividades económicas ha facilitado el funcionamiento del mercado. El caso de Argentina es un ejemplo notable de desmantelamiento regulador.

Otras experiencias interesantes a ese respecto radican en el proceso de descentralización administrativa, con la delegación de funciones y recursos desde el poder central a los ámbitos

locales, cambios que en algunos casos se han incorporado a la constitución nacional. Argentina, Colombia, Chile y Brasil, son buenos ejemplos de las experiencias realizadas en este campo, que abarcan nuevas formas de participación social o regional en el desarrollo y una mayor eficiencia en la ejecución del gasto público.

También ha habido cambios importantes en la ejecución de las políticas y del gasto social. Se ha venido abandonando gradualmente el manejo indiscriminado del gasto público para fines sociales y se ha mejorado la eficiencia en el manejo de ese gasto y en su focalización, a fin de que éste llegue mayoritariamente a los grupos que realmente lo necesitan. Tales son algunos de los rumbos centrales de los nuevos cambios.

Los primeros resultados del proceso de cambio

Sin duda se necesita tiempo para poder ver los resultados de las reformas económicas. Así lo demuestran las experiencias como la chilena o las de los países del Sudeste Asiático. Sin embargo, comienzan a lograrse ya ciertas ganancias, tanto en el campo interno de las economías como en lo relativo al restablecimiento de la confianza internacional.

En el orden interno, los mayores logros se advierten en el terreno de la estabilidad, la producción y la inversión. Después de un período de crecimiento muy mediocre o cercano a cero, América Latina muestra desde comienzos de este decenio un retorno a un crecimiento económico del orden del 3% anual. Las perspectivas para 1993 son mejores aún. Cabe destacarse que en la recuperación del crecimiento se da no obstante una situación muy negativa de los términos de intercambio. La caída de los precios de las materias primas —metales, cobre, cereales, lana, café y petróleo— ha sido ostensible, oscilando entre el 30 y el 50% entre los países. Resulta notable, por tanto, que la región haya podido absorber esa caída impresionante en los precios de sus exportaciones y alcanzar mayores tasas de crecimiento. La formación de capitales, aunque está muy por debajo de lo que sería deseable, también está comenzando a recuperarse.

La estabilidad ha registrado avances generalizados, salvo en el caso del Brasil, que está en vías de poner en marcha un importante programa de estabilización. Si se excluye a Brasil, la inflación promedio bajará al 19% en 1993, frente al 22% en 1992. Argentina, México y la República Dominicana tendrán inflaciones de sólo un dígito en 1993.

Los avances han sido mayores en el campo externo, en el que se destaca una reactivación de las corrientes de capitales externos a las economías latinoamericanas y la repatriación de los capitales nacionales fugados durante los años setenta y ochenta; el acceso tanto del Estado como de las empresas privadas a los mercados internacionales de capital; el aumento de la inversión directa extranjera, especialmente a través de las privatizaciones, y las colocaciones de fondos efectuadas por inversionistas extranjeros en los mercados financieros locales. El déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos ha crecido fuertemente, como consecuencia, por una parte, del lento aumento de los ingresos por exportaciones, un fenómeno que refleja la recesión económica internacional y la caída en los términos de intercambio y, por la otra, el fuerte au-

mento de las importaciones absorbidas, por la recuperación del desarrollo. Ese déficit en cuenta corriente acumulado en 1992 y 1993 se estima del orden de los US\$72.000 millones. En el mismo período, el ingreso de capitales a la región alcanzaría una cifra de US\$100.000 millones, que es un monto suficiente para compensar los déficit y permitir un incremento adicional de las reservas internacionales. Una tercera parte de esos capitales corresponde a inversiones directas. El resto tiene un alto componente especulativo, sensible a las diferencias en las tasas de interés internacionales.

Desafíos y vulnerabilidades de la reforma económica en América Latina

El avance de las reformas económicas en América Latina plantea algunas interrogantes legítimas. ¿Ha optado América Latina por el rumbo correcto en el diseño de sus estrategias económicas? ¿Qué puntos de vulnerabilidad tienen esas estrategias, tanto aquéllas que operan en el ámbito interno de nuestras sociedades, como aquéllas que nos vinculan con el mundo externo y cuyo comportamiento en gran medida escapa al control de nuestros países? ¿Cuáles son los desafíos que enfrentan las políticas llamadas a legitimar a los gobiernos en el plano social, económico y político y a lograr su irreversibilidad, tomando en cuenta esas vulnerabilidades internas y externas? Estas serían, a mi juicio, algunas de las interrogantes fundamentales en este momento.

Creo que los lineamientos básicos adoptados por las reformas económicas se encaminan en la dirección correcta. Cualesquiera que sean las orientaciones o ideologías a las que estas políticas responden, una administración prudente de los recursos internos, el aumento de la eficiencia y la competitividad de la economía, el apoyo al sector privado y a los sectores sociales, a fin de que cumplan el papel que les corresponde en el desarrollo, y una inserción eficaz en la economía internacional son, en última instancia, los puntos de referencia de cualquier administración eficiente.

En tal sentido, podría afirmarse que las opciones que la región tomó en los últimos años fueron, más que una concesión ideológica, otros tantos pasos dados en la dirección del sentido común. Por ello creo que, en sus grandes líneas, las reformas en curso apuntan en la dirección correcta.

Sin embargo, las actuales estrategias económicas tienen debilidades internas que plantean serios desafíos a los responsables de las políticas y su implementación. Sin entrar en mayores detalles, yo destacaría tres frentes fundamentales donde se advierten las principales deficiencias de las estrategias actuales.

El primero es la necesidad de imprimir un carácter sistémico a las reformas económicas. Ello obliga a profundizar y ampliar las reformas en curso. Como la CEPAL lo destacara en su reciente informe sobre equidad y transformación productiva,¹⁷ el mejoramiento de la eficiencia y la

¹⁷ Naciones Unidas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*. Santiago de Chile, 1992.

competitividad de una economía constituye un fenómeno sistémico, que abarca los planos económico, político y social. Por lo tanto, el primer requisito de la transformación económica está dado por la medida en que los gobiernos y los distintos agentes sociales son capaces de apreciar la relación que existe entre estos diversos elementos y de manejarlos en conjunto. Si falla cualquier eslabón de esta cadena, se deteriorará el clima necesario para el aumento del ahorro interno, la atracción de inversiones extranjeras, la puesta en marcha de buenos proyectos de inversión, el crecimiento y la competitividad de la economía.

El segundo frente sigue siendo el bajo nivel de ahorro interno. Hay que subrayar, una y otra vez, que el mejoramiento del clima de inversión es la clave del desarrollo de América Latina en los próximos años. Un ahorro interno promedio de 20% sigue siendo muy inferior al 30% alcanzado en los países asiáticos. El abatimiento del déficit fiscal es un paso muy importante en esa dirección, pero la movilización del ahorro privado deja aún mucho que desear. En este sentido, la reforma de los mercados y de las instituciones financieras, así como del financiamiento de los sistemas de seguridad social, constituye un requisito esencial para la solución de este problema.

El tercer frente se refiere a la necesidad de encarar una reforma social que acompañe auténticamente el proceso de modernización económica que se encuentra en curso. En última instancia, la legitimidad política y social de cualquier estrategia económica dependerá de que se abran canales de participación ciudadana y de trabajo productivo a los sectores marginados de la sociedad, que hoy militan en el sector informal o en la microempresa.

Por razones históricas, el sistema económico vigente en muchos países de América Latina tendió a excluir a las grandes mayorías, tanto urbanas como rurales. Aún hoy el 40% de la población latinoamericana vive por debajo de niveles mínimos de ingreso y una parte importante de esa población vive en una situación de extrema pobreza.

Esta realidad resulta intolerable, tanto en el terreno ético como en el social, político y económico. Es inadmisible éticamente, porque nunca los países de la región habían contado con tantas posibilidades para atacar frontalmente la pobreza, como es el caso ahora como consecuencia de los primeros resultados positivos de las reformas económicas. Es un problema social, en la medida en que vastos sectores de las sociedades latinoamericanas viven en condiciones de pobreza, que constituyen barreras insuperables para acceder a formas de educación, salud, vida y trabajo, dignas de seres humanos. Es un problema político porque la participación de esos sectores más pobres en el desarrollo social y en el proceso productivo es un requisito para formar ciudadanos responsables, comprometidos con el sistema político en que viven y resueltos a mantenerlo y estabilizarlo. Es, por último, un problema económico, porque no se conoce ningún país en la experiencia histórica que haya logrado ser competitivo internacionalmente con un 40% de su población en condiciones de baja productividad y de pobreza. Por lo tanto, la calificación de esos recursos humanos marginados es una condición esencial de la modernización de las economías latinoamericanas.

Las vulnerabilidades y las relaciones internacionales

Sobre la base del nuevo modelo de desarrollo, los países latinoamericanos aspiran a insertarse en la comunidad internacional y a actuar con todo el dinamismo que le permiten sus abundantes recursos naturales y humanos y la experiencia acumulada en los años pasados. Para ello es fundamental contar con economías abiertas, modernas y competitivas. Ello explica, también, por qué América Latina apoya con tanto vigor las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT, la que en estos momentos atraviesa nuevamente por una situación crítica.

El comercio internacional no se ha basado siempre en la reciprocidad y la simetría. Los países latinoamericanos han efectuado una apertura externa con gran vigor y sacrificios, convencidos de sus beneficios y sin esperar una respuesta paralela del contorno externo. En tal sentido, la culminación de la Ronda Uruguay es esencial para apoyar los esfuerzos que realizan los países de la región por acentuar la apertura y competitividad de sus economías. Su fracaso no sólo sería una gran decepción para estos países, sino que además los obligaría a replantear sus estrategias externas.

Con la misma convicción, México entró en las negociaciones con sus vecinos del hemisferio norte tendientes a su incorporación al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC). La puesta en marcha de este acuerdo constituye un desafío mucho mayor para la sociedad mexicana que para sus socios del norte. Sin embargo, su concreción generará beneficios a largo plazo para todos los socios de ese acuerdo, como permiten anticiparlo las experiencias históricas de ampliación de mercados y espacios económicos y de liberalización comercial.

Numerosos países de América Latina han visto en el TLC una oportunidad para acelerar su proceso de apertura externa, modernizar sus economías y anclar sus modelos de desarrollo. También aquí, una dilación o un fracaso de esta iniciativa constituiría una decepción para las expectativas de la región, a la vez que marcaría un retroceso en sus esfuerzos de apertura externa e integración internacional.

En el proceso de apertura y modernización de las economías de los países de la región, adquieren especial relevancia las nuevas modalidades de integración que han estado ensayando en los años recientes. A través de nuevos esquemas multilaterales y bilaterales, desde el Mercosur hasta el Grupo de los Tres en el norte de la región (Colombia, Venezuela y México), como los acuerdos bilaterales entre Chile y México, se están abriendo nuevas oportunidades para una integración más flexible que en el pasado, que se caracterizara por esquemas de integración globales, defensivos y cerrados. Conforme a la nueva óptica, se piensa que el papel de la cooperación regional no es cerrar las economías de un determinado grupo de países, sino todo lo contrario; se trata de incrementar su competitividad externa mediante la cooperación productiva, comercial y financiera y mejorar y aumentar su acceso a los mercados internacionales.

El ciclo económico internacional siempre ha sido fundamental para el desarrollo económico de los países de la región. Hoy día es mucho más, en un período en que ha emergido una economía internacional más dinámica, compleja e interdependiente que antes, y en que los países

de la región se han incorporado más abiertamente. Los procesos recesivos por los que están atravesando los países industriales y la lentitud que aún exhibe su recuperación económica, se proyectan, en primer término, sobre los precios de las materias primas, de cuyas exportaciones aún dependen muchos de los países de la región. Pero se proyectan también sobre exportaciones menos tradicionales, más sensibles al proteccionismo en los mercados de los países industriales, los que permanentemente enfrentan la amenaza de retroceso en los avances hacia una economía mundial más transparente y abierta.

Estas amenazas resultan especialmente frustrantes en una etapa en que la comunidad internacional ha recomendado fuertemente a las economías en desarrollo el camino de la modernización, de la apertura externa y de la integración internacional. En momentos como el actual resulta más necesario que nunca revisar las bases sobre las cuales se construyó la economía mundial de la posguerra, eliminar las distorsiones que se han registrado últimamente y encarar con decisión y espíritu de solidaridad las medidas necesarias para avanzar los procesos de liberalización comercial y de cooperación internacional.

En otras palabras, estimo que las nuevas realidades económicas y políticas del mundo de hoy requieren de una actualización de las estructuras creadas en Bretton Woods, cuyos principios se han desvirtuado, o no se han logrado como en el campo comercial, a fin de hacerlas coherentes con la interdependencia y la globalización de la economía mundial. Creo, por lo tanto, que sería de especial importancia revisar profundamente el sistema de toma de decisiones sobre políticas económicas internacionales, para democratizarlo y crear la capacidad necesaria para atender a los nuevos problemas que han surgido en el ámbito productivo, tecnológico, financiero y comercial.

En la aldea global que nos toca compartir todos los países del mundo habrán de beneficiarse de una creciente integración de los países en desarrollo a la economía internacional.

Conclusiones

A lo largo de estas reflexiones siempre han estado presentes tres premisas fundamentales. Primero, que en los últimos 25 años se han producido cambios fundamentales en el sistema internacional y en la economía mundial de las que no ha escapado ninguna región ni ningún sistema económico, y que a partir de fines de los años ochenta los países latinoamericanos modificaron profundamente sus estrategias de desarrollo, en parte para adecuarse a los cambios mencionados y en parte como consecuencia de las lecciones dejadas por las experiencias pasadas. Segundo, que para comprender y manejar las transformaciones mencionadas es necesario centrar la atención y actuar simultáneamente en los planos internacional y nacional. Y, tercero, que los cambios que han experimentado América Latina y el mundo en su conjunto han hecho surgir una realidad más diversificada, más compleja y más cambiante que en el pasado, en donde interviene un número mayor de variables relacionadas entre sí. Por lo tanto, el gran desafío de la estrategia de desarrollo de los países latinoamericanos hacia el próximo siglo consiste en tomar en cuenta esa estrecha interrelación. A este punto de vista no estábamos acostumbrados.

Desde fines del siglo pasado hasta después de los años treinta los países de la región consideraron que su desarrollo dependía fundamentalmente de la exportación, en las mejores condiciones posibles, de los productos primarios en que se especializaban sus estructuras productivas sobre la base de cuyos ingresos era posible sostener el nivel de vida de las clases dirigentes, hacer funcionar el Estado todavía muy rudimentario e incluso progresar lentamente hacia metas poco definidas.

Después de la crisis de los años treinta y de la Segunda Guerra Mundial, los países de la región cifraron sus esperanzas de desarrollo económico y mejoramiento social en la industrialización, un proceso que en parte fue necesario y que estimuló el robustecimiento del Estado, el desarrollo urbano, el surgimiento de los sectores medios y de los trabajadores industriales, el mejoramiento de la educación y otros avances sociales, así como la construcción de una infraestructura que apoyaba el esfuerzo industrializador.

A comienzo de los años setenta ese modelo se había agotado, no había sido capaz de aliviar en forma significativa el estrangulamiento externo que sufrían los países, y había generado desequilibrios económicos permanentes, tanto internos como externos. Las estrategias de desarrollo que han adoptado los países después del agotamiento de ese modelo, de la crisis del endeudamiento externo y de las políticas de ajuste aplicadas en los años ochenta, no son ni podrán volver a ser tan simples como en el pasado.

Las reformas estructurales que emprendieron estos países, uno tras otro, desde fines de los años ochenta, permitieron restablecer los equilibrios económicos con una gran celeridad técnica y una inmensa comprensión política. El restablecimiento de esos equilibrios acabó con ciertos hábitos, permitió ver más claramente el panorama económico, y llevó a la comprensión de que más allá de las reformas, el crecimiento depende de un conjunto de elementos estrechamente relacionados, que en el pasado habían tenido una baja prioridad, habían sido abordados de manera insuficiente, o habían sido considerados como partes separadas.

Las experiencias en marcha en el cambio de las políticas económicas de la región me hacen mirar el futuro de América Latina con una dosis de confianza y optimismo. He vivido muchos años en nuestra América y ello me permite aquilatar la naturaleza profunda de estos cambios y la fuerza de las voluntades políticas comprometidas en ellos. Pero también me hace ver sus riesgos y debilidades, que se relacionan tanto con la coyuntura internacional como con las realidades políticas y sociales internas de nuestros países. Por eso, es fundamental que se reconozca que detrás de estos consensos emergentes en torno a los problemas y desafíos del desarrollo hay también políticas claras para transformar esos consensos en acciones concretas. Entre los consensos que emergen a la luz de esta visión más clara del desarrollo económico que se va forjando en América Latina, se pueden destacar los siguientes:

La imperativa prosecución de los balances macroeconómicos fundamentales, como forma de lograr un mínimo de estabilidad del sistema de precios;

La necesidad imperiosa de reestructuración productiva, la modernización tecnológica y el aumento de la apertura externa y la competitividad de las economías;

La comprensión más clara de la importancia que reviste un mayor ahorro interno y el

fortalecimiento del proceso de inversión, tanto interna como externa, y no sólo en su volumen, que puede enfrentar limitaciones en un ambiente internacional de carácter recesivo, sino también en su calidad y orientación hacia actividades innovadoras que permitan alcanzar los objetivos de desarrollo señalados;

La apreciable revalorización de los mecanismos del mercado y del papel que está llamado a desempeñar el sector privado en el proceso de inversión y de crecimiento económico; pero un sector privado inspirado por una nueva cultura productiva, más innovadora y emprendedora, y comprometida con la ampliación de la base empresarial, para incorporar los grupos sociales postergados al sector moderno de la economía;

La indisoluble vinculación entre un sector privado moderno, creativo y competitivo, y la innovación tecnológica, ya no concebida sólo como el monopolio exclusivo de la infraestructura científica que posee cada país, sino más bien como el resultado de una densa interacción entre un amplio conjunto de agentes socioeconómicos, públicos y privados, grandes y pequeños;

La necesidad de fortalecer los sectores financieros y los mercados de capital de los países latinoamericanos, y no sólo de fortalecerlos, sino democratizarlos y ampliarlos para vincularlos más, a partir de una actitud más emprendedora y creativa, a proyectos de inversión capaces de generar innovaciones tecnológicas, transformaciones productivas y la modernización de la empresa;

La impostergable necesidad de iniciar una reforma social, que no sólo mantenga las actuales políticas asistenciales, destinadas a prestar servicios compensatorios a los sectores sociales que más carecen de ellos, sino a agregar programas de educación, capacitación, asesoramiento, cooperación técnica y financiamiento que habilite a los trabajadores informales, empleados por cuenta propia, y a los microempresarios para acceder gradualmente al sector moderno de la economía y para contribuir al aumento general de la productividad del país;

La modernización del Estado, no sólo con el objeto de racionalizar su tamaño sino además, de hacerlo más eficiente, emprendedor y catalítico, de mejorar la gestión de las instituciones públicas y políticas, y sobre todo de crear las estructuras y actitudes necesarias para que el Estado sea capaz de asociarse más estrechamente con el sector privado, los trabajadores, las organizaciones sociales y las fuerzas regionales y locales que desean y están en condiciones de contribuir al desarrollo, actitudes cuya contrapartida es un profundo proceso de descentralización y desburocratización del Estado;

La necesidad de conservar el medio ambiente por medio de políticas que aporten a un desarrollo sustentable, en relación con el uso de los recursos naturales y las condiciones de vida en las ciudades y el medio rural;

El apoyo a formas de apertura externa que incorporen mecanismos de integración regional competitiva, que contribuya a la creación de comercio y a la inserción eficiente de la región en la economía internacional.

Estos son algunos de los puntos centrales de las políticas en curso, que con distinto grado de profundidad se encuentran en todas las estrategias nacionales para transformar esos consensos en políticas con el mínimo apoyo social necesario para hacerlos viables e irreversibles. Es necesi-

rio, en todos los países, elevar el nivel del diálogo y la calidad de la actividad política, para hacerla girar fundamentalmente en torno a ideas y valores y no al reparto del poder, y hacer que la acción política se desarrolle más cerca de las necesidades de la gente y permita o estimule una participación ciudadana más amplia que en el pasado.

En todos los sectores están surgiendo líderes políticos, empresariales, sindicales, sociales, intelectuales y líderes de opinión, que en el fondo, desde sus respectivos sectores, están vinculados por el surgimiento de una visión de la realidad menos ideológica, más pragmática y que necesariamente está descubriendo que el margen de opciones de política económica se ha venido estrechando, y por tanto las opciones para ganar eficiencia económica y social en este mundo globalizado no son muchas.

Si esta convicción se extiende entre estos líderes, debería ser posible identificar acuerdos políticos y consensos básicos, que si bien no eliminarán nunca la diversidad de opiniones, abrirán el campo a nuevas formas de dirimir los disensos que superen y reemplacen los conflictos tradicionales, tan costosos como estériles en muchos casos. Dentro de esta tendencia, no debe subestimarse la presión que ejercerán ciertos grupos que permanecen en la nostalgia del pasado, en la reivindicación de las posiciones que perdieron, o en la defensa de sus cuotas en la distribución del poder, la riqueza y el ingreso. No debemos olvidar que en todo proceso de transición, como en el que estamos, tanto en el campo de las ideas como de las políticas, incluso en un período tan promisorio como el que acabo de mencionar, existe siempre el peligro de vaivenes y de retrocesos, que son propios de las sociedades modernas. Para enfrentar esas amenazas, o estar preparados para hacerlo, es necesario crear una cultura política proclive a aquellos consensos, para poder administrar la legítima impaciencia social frente a los plazos necesarios en la materialización de los objetivos que tenemos por delante.

En el Banco Interamericano de Desarrollo estamos procurando identificar estas tendencias al cambio en América Latina a través de nuestra permanente presencia en la región, de nuestro diálogo con sus representantes políticos y agentes económicos y con el pensamiento de sus científicos económicos y sociales, y con las autoridades del Banco que expresan la voz de los países. En sociedades abiertas, democráticas y dinámicas como las que se están empezando a consolidar en América Latina, el rol de una institución multilateral, como el Banco Interamericano de Desarrollo, tiene que nutrirse de ese diálogo y acompañar estos cambios con políticas institucionales que los sirvan y los apoyen.

Página en blanco a propósito

Resumen

La Ronda Uruguay del GATT fue una iniciativa muy ambiciosa en el campo del comercio internacional. El retorno de la ortodoxia económica impulsada por los gobiernos de Reagan y Thatcher y la percepción de la posibilidad de que la Comunidad Europea pudiera constituirse en un bloque cerrado, arrojaron sombras sobre los comienzos de la negociación. Sin embargo, los Estados Unidos y la Comunidad tuvieron un papel muy importante en el lanzamiento de la Ronda.

A poco andar se plantearon dos grandes opciones: una, de carácter restringido, consistía en limitar la negociación a las reducciones tarifarias, a la solución de los problemas de dumping y al de los subsidios. La otra opción correspondía a una visión ampliada, que incluiría todas las áreas que habían sido vetadas en las negociaciones anteriores, como la agricultura, los servicios, la propiedad intelectual, los textiles, etc. Terminada la negociación puede apreciarse que esta última opción fue correcta porque, al negociar en tantas áreas, se permitió que todos tuvieran la oportunidad de ganar y perder.

Un aspecto destacable de la negociación es que puso freno al proteccionismo comercial que había venido creciendo en los últimos años, lo que abre importantes expectativas a los países en desarrollo. Merece serlo también la crisis estructural que viven los países industrializados, en que el aumento de la productividad va acompañada de una escasa generación de empleo, lo cual genera resistencias a la libertad de comercio. Un hecho adicional radica en que este modelo de crecimiento, basado en productividad y no en empleo, está generando un cuestionamiento al Estado Benefactor y a las políticas de protección. Lester Thurow manifestó en Davos que el mundo de Bretton Woods se encuentra superado y que hay que pensar más bien en un mundo de bloques comerciales.

En cuanto a los resultados de la Ronda, respecto al acceso a los mercados hay una reducción del 6% en todas las líneas tarifarias en el mundo desarrollado. En materia de productos agrícolas no se logró lo que se esperaba, pero hubo una reducción general del 36% de las tarifas en un período de seis años.

En otros temas se avanzó muy poco o quedaron del todo pendientes. En la primera categoría se encuentra el tema de los servicios. Otros que quedaron en discusión son el de las reglas medio ambientales y el de los códigos laborales.

El resultado más impactante de la Ronda Uruguay del GATT fue el acuerdo de crear la Organización Mundial de Comercio (OMC). Las perspectivas de América Latina en el comercio internacional revelan varios aspectos interesantes. Primero, los avances impresionantes en la apertura comercial unilateral. Segundo, el ingreso masivo de países de la región al GATT. Tercero, el avance de la integración económica regional. Cuarto, las perspectivas abiertas por el TLC. Quinto, el hecho de que la apertura comercial esté incorporada a las reformas económicas que están llevando a cabo en forma sostenida los países latinoamericanos. Sexto, el hecho de que los países de la región han aprendido a basar el crecimiento de sus economías en mejoramientos de productividad y competitividad.

Todos estos resultados indican que, más allá de los vaivenes inevitables en estos procesos, América Latina ha internalizado profundamente los beneficios, los requisitos y los sacrificios que implica su apertura comercial.

REFLEXIONES SOBRE LA RONDA URUGUAY DEL GATT¹⁸

Una negociación ambiciosa

Me correspondió seguir de cerca la Ronda Uruguay de 1986 a 1988. A partir de entonces mi relación con el tema ha sido fugaz, basada más que nada en los contactos con los negociadores. Sin embargo, creo que puedo dar una impresión al respecto, por lo menos personal, destacando lo que esto ha significado y lo que puede significar en el futuro en el contexto de las relaciones internacionales de América Latina.

El avance de esta iniciativa, propuesta originalmente por el senador William Brock, estuvo condicionada inicialmente por dos hechos muy importantes ocurridos en el norte: el retorno de la ortodoxia económica impulsado por los gobiernos de Reagan y Thatcher, que privilegió ostensiblemente el mercado, tanto en lo interno como en lo internacional, y el riesgo percibido de que la Comunidad Europea pudiera constituirse en un bloque cerrado. No cabe duda de que estos dos factores influyeron sobre los actores económicos y políticos en aquel momento, impulsándolos a activar la Ronda.

¹⁸ Exposición del Presidente Iglesias en el Seminario sobre Logros de la Ronda Uruguay del GATT (Uruguay, Montevideo, 20 de mayo de 1994).

Los Estados Unidos y la Comunidad Europea tuvieron un papel muy importante en el lanzamiento de la Ronda, iniciada con la reunión ministerial a nivel internacional celebrada en Punta del Este, el 20 de septiembre de 1986. Al cabo de un año de negociaciones, había dos grandes opciones. Una era de carácter restringido, consistente en continuar con los esquemas de negociación de las rondas anteriores, limitando el proceso negociador a las reducciones tarifarias y la solución de los problemas del “dumping” y los subsidios. La otra opción correspondía a una óptica ampliada, auspiciada principalmente por los Estados Unidos. En este caso se proponía considerar todas las áreas que habían quedado retrasadas o vetadas en la negociación internacional: la agricultura, los servicios, la propiedad intelectual, los textiles, etc. Se presumía que al tener una amplia gama de sectores, sería posible negociar con mayores oportunidades de alcanzar balances entre unos y otros sectores y países. De esa manera, todas las partes tendrían ganancias y pérdidas. Recuerdo haber anticipado en el cierre de aquella histórica reunión de Punta del Este que no habría ganadores ni perdedores netos en cuanto a lo que se iba a negociar.

En un momento pensé que se nos había pasado la mano y que la negociación había ido quizás muy lejos, que era muy ambiciosa. No fui el único que lo dijo. Ahora que las negociaciones terminaron, creo que esa fue la opción correcta, porque al poderse negociar en tantas áreas se permitió que todos tuvieran oportunidad de ganar algo y perder algo. Ciertamente no podemos decir que fue una sumatoria igual a cero. Seguramente algunos países ganaron más que otros y en esa categoría no están, ciertamente, los países en desarrollo. Pero lo importante es que todo el mundo ganó algo en esta Ronda.

El proceso de negociaciones fue muy difícil y creo que se debe rendir un merecido tributo a Arthur Dunkel y un caluroso homenaje a Peter Sutherland. Este último fue quien trajo un impulso político fresco, especialmente aquel derivado de su estrecha vinculación con la Comunidad Europea. Yo destacaría, asimismo, al Presidente Clinton, ya que tanto en el tema de la Ronda Uruguay como en el del Tratado de Libre Comercio (TLC), sus opciones como Presidente demócrata no eran fáciles, porque las opciones demócratas en estas materias de comercio siempre han sido más cerradas, más proteccionistas y más vinculadas a los sectores sindicales. Hay que reconocer que él tenía en sus manos excusas elegantes para postergar tanto la Ronda Uruguay como el TLC. El no lo hizo y creo que es muy importante destacar este rasgo de estadista que quedó tan claramente demostrado en el caso de TLC y luego en la Ronda Uruguay. Su Gobierno intenta ahora conseguir la aprobación legislativa de la Ronda, antes del receso del Congreso en el mes de agosto. No sé si se logrará, pero de todas maneras hay un firme deseo de hacerlo, pese a que existe una oposición muy fuerte. La oposición surge, por cierto, de los sectores afectados, aunque otra se relaciona con las pérdidas de ingresos fiscales que puede significar la mayor apertura comercial de los Estados Unidos.

Aspectos destacables

Aparte de eso, hay dos o tres aspectos que me parecen dignos de ser destacados. Primero, no obstante haberse hecho balances pesimistas, un tanto negativos, la Ronda Uruguay encierra ganancias muy importantes. Por una parte, se pone freno al proteccionismo comercial creciente de los últimos años, acentuado por el ingreso de los grandes nuevos actores en el comercio internacional: China, el Sub-Continente Asiático y, más recientemente, los países del ex-bloque socialista. Eso implica una enorme masa de población que ingresa a las corrientes del comercio mundial y que provoca reacciones anticipables. Después de la guerra, el mundo reincorporó a Japón, y nadie imaginó en el año 1950 que Japón llegaría a ser, cuarenta años después, la potencia comercial que es hoy. Supongo que si esto se hubiera anticipado, más de alguno se habría asustado. Luego entraron las llamadas nuevas economías industrializadas. En cada caso, ello generó oleadas de resistencia. En este caso concreto del comercio con China, por ejemplo, se sabe ya que está generando muchas preocupaciones, particularmente las relativas a las condiciones laborales y a las prácticas de comercio poco transparentes. Ello genera una resistencia muy grande en los Estados Unidos y Europa.

El otro elemento importante es una forma de crisis estructural que viven los países capitalistas, en que el crecimiento se basa en aumento de productividad y escasa generación de empleo. Este fenómeno preocupa extraordinariamente a los sectores sindicales y empresariales, enfrentados ahora a un proceso de ajuste muy intenso en estas economías, en que a unas les va mejor que a otras y en que hay países en verdadero estado de crisis. Se observa la aparición de fenómenos nuevos, como el “dumping” social en Europa. Aparecen también nuevas formas de cuestionamiento y resistencia a la libertad de comercio. La verdad es que cuando un país sufre una crisis económica profunda, la libertad de comercio es casi un acto de fe, es como creer o no creer en Dios, y esto es lo que está ocurriendo en muchos países, en los que hay fuerzas bien organizadas que esgrimen los argumentos del desempleo, como el que tiene ahora Europa, y la importación de productos baratos basados en el uso de materias primas producidas con mano de obra de bajo costo.

Agregaría un hecho adicional, cual es que esta crisis del modelo de crecimiento capitalista a base de productividad, más que de empleo, está generando un cuestionamiento del papel del “Estado benefactor”. El colapso de las políticas de protección social en Europa es muy claro. Los estados están quebrados en muchos casos. El colapso de los sistemas de protección social en países como Suecia es un ejemplo quizás paradigmático de cómo hay un cuestionamiento que, detrás de la crisis, desafía conquistas que creíamos ya consolidadas y permanentes. Todo eso hizo que el cierre relativamente exitoso de la Ronda Uruguay fuera una señal importante de una reacción de las fuerzas mayoritarias en favor del comercio internacional y de la libertad de comercio. Recuerdo haber oído en una reunión de Davos al prestigioso economista Lester Thurow, que el GATT está muerto, que Bretton Woods estaba superado, y que hay que pensar en un mundo de bloques comerciales. Pues bien, la Ronda Uruguay muestra que hay una alternativa al comercio libre y transparente.

Principales logros

Con respecto a los logros de la Ronda Uruguay yo diría, primero, que es la negociación de mayores alcances que se haya hecho en la historia, no sólo por los cientos de productos industriales cuyas tarifas han sido rebajadas, sino también por la cantidad de productos que han pasado a tarifa cero, como fruto de las negociaciones entre los Estados Unidos y la Comunidad Europea, como en el caso del papel, los fármacos, los equipos de construcción, etc. En materia agrícola es seguramente donde subsiste una gran brecha. No se logró lo que se esperaba; es decir, que hubiera entrado en un proceso de liberalización, y que esos US\$190.000 millones en subsidios a los agricultores pudieran desaparecer en un tiempo razonable. No se logró eso, pero tampoco quedamos en cero. Como se sabe, todas las barreras al comercio agrícola se convertirán a aranceles y habrá una reducción del 36% de los aranceles resultantes en seis años, con un mínimo del 15% de todas las líneas arancelarias; se van a reducir en un 20% las medidas de apoyo que distorsionan el comercio, y los subsidios a la exportación se reducirán un 35%, como también se reducirá la gama de exportaciones subsidiadas.

Se acordó crear la Organización Mundial del Comercio (OMC), que es todavía un proyecto al cual hay que darle forma, pero que es muy importante, por cuanto hace realidad y completa los acuerdos de La Habana. La creación de un organismo mundial encargado del comercio era la parte pendiente de los acuerdos de posguerra. Esto fue algo que no tuvimos en cuenta en Punta del Este. Nunca imaginamos que la comunidad internacional llegaría a un acuerdo para crear la OMC. Lo hizo y a mí me ha sorprendido gratamente como un logro muy importante.

Nos quejamos y con razón de que en la agricultura no se avanzó lo suficiente. Reclamamos, asimismo, que los servicios hayan quedado excluidos. Hay sectores muy importantes para negociaciones futuras, como bancos, seguros, transporte marítimo –tema muy sensible en Estados Unidos–, propiedad intelectual y cultural –que es un tema muy sensible en Francia. Las negociaciones en este ámbito sólo consiguieron resultados parciales. Pero al menos, los servicios son ahora materia de negociación. Ello fue un tema difícil, particularmente en cuanto a los países en desarrollo que estuvieron muy reticentes en aceptar el proceso negociador.

Se han calculado los posibles efectos de la Ronda Uruguay. La Secretaría del GATT estimó en el año 1993 que los efectos sumados aumentarían el comercio en un 12% y el ingreso mundial en aproximadamente US\$230.000 millones. Estimaciones más recientes sitúan el aumento de exportaciones de los países en desarrollo en US\$60.000 millones, o sea un 11%, de lo cual una cuarta parte sería para América Latina. En otros términos, se calcula que América Latina tendría al término de los procesos de ajuste un incremento de ingresos de exportación del orden de los US\$15.000 millones. Son cifras que hay que mirar con mucha cautela, pero que no obstante ilustran la posible magnitud de los resultados de la Ronda Uruguay.

Repercusiones de la Ronda

Se me pidió referirme a las repercusiones de la Ronda Uruguay. No disponemos de estudios sobre este tema. Supongo que la Cancillería y Comercio Exterior están trabajando en ello. Un colega en el Banco me dio a conocer algunas estimaciones muy preliminares, que hay que tomar con beneficio de inventario. Por ejemplo, en materia de productos industriales, nos corresponde entrar en el promedio de la reducción general, pero en la medida en que tenemos productos altamente sensibles, la reducción general, que está en el orden del 38%, será del orden del 19% en los productos de cuero, en la vestimenta el 25% y en productos químicos del 55%. Uruguay tiene en materia industrial productos llamados sensibles, donde los beneficios de la liberalización promedio no llegan a la profundidad deseable.

En materia de productos agrícolas, la reducción general es de 36%; en productos animales y carnes la reducción es de un 32% al final del período de transición. En lácteos es un 25% y en arroz un 39%. Es decir, estaremos por encima del promedio de la reducción. Esas serían, en principio, las estimaciones que se han hecho sobre este tema.

Con relación al acceso a los mercados, donde también nos vamos a beneficiar, hay una reducción de 6% de todas las líneas de aranceles en el mundo desarrollado. Ello garantizará un mínimo de acceso a los mercados –ahí también vamos a entrar con algún tipo de ventajas. Nos vamos a beneficiar también de los programas de disminución del apoyo que distorsionan el comercio por parte de los países industrializados, y que para Uruguay representarán un ingreso adicional de algo así como US\$150 millones. Como efecto de la reducción de los subsidios a la exportación, Uruguay se beneficiará con mayores ingresos del orden de los US\$16.000 millones. Al reducirse esos subsidios se supone que los precios de nuestros productos tendrían que mejorar, además del beneficio derivado de la reducción de exportaciones subsidiadas: un millón doscientas mil toneladas de carne y seiscientas mil toneladas tanto de queso como de manteca. Al disminuirse la oferta de esos bienes, tenderán a mejorar los precios de nuestra producción.

En materia de servicios somos un país de alta dependencia. No hemos avanzado mucho en los sectores que nos preocupan, que están incorporados en los llamados acuerdos marco. Somos altamente dependientes en viajes, turismo y transportes, y medianamente en otros.

En la medida en que existan mecanismos de arreglo de controversias o disputas, claramente establecidos, para países pequeños como el nuestro, el estar amparado por un régimen multilateral significa una ventaja. Ello es mejor que luchar solo y depender de la fuerza de negociación relativa con el que tenemos enfrente.

La Ronda Uruguay no se terminó. En verdad ella recién ha empezado. A ese respecto quiero señalar tres o cuatro elementos que forman parte del proceso de seguimiento y vigilancia futuro. En primer término, hay que vigilar la aplicación efectiva de los compromisos asumidos, lo cual no será fácil porque hay que entrar a examinar políticas domésticas. Hay que hacerlo y eso será seguramente parte de las tareas de la OMC.

En segundo lugar, la liberalización no se termina con un acuerdo firmado, ella implica un proceso permanente. Las tendencias y las tentaciones proteccionistas continúan.

Hay dos temas que se quedaron en el proceso de las discusiones y que necesitan seguir siendo deliberados en el futuro. Uno es el tema de las reglas ambientales, que son legítimas y que creo que es uno de los grandes problemas de la humanidad. Pero frente a los intereses legítimos del tema, habrá que cuidar que no se esconda un proteccionismo disfrazado, que nos llevaría a otro terreno. Sobre este aspecto hay mucho que discutir y entramos en un área en el comercio internacional donde pueden aparecer realmente formas de protección amparadas en ideales muy respetables. Otro tema es el de los códigos laborales. En la discusión del TLC y del “dumping” social ese es un nuevo elemento de discusión internacional. Debemos estar alerta y evitar que se confundan las ventajas comparativas con ideales de igualización de niveles de vida, tarea prácticamente imposible en las condiciones de disparidad de ingresos que hay hoy en el mundo. La idea del “dumping” social se puede convertir también en formas de neoproteccionismo, que por cierto nos perjudicarán.

En conclusión, respecto a este tema creo que la Ronda Uruguay ha sido un paso muy positivo para el mundo. No llenó totalmente las expectativas, pero el hecho de haber incorporado a la mesa de negociación la agricultura, los servicios, la propiedad intelectual y los textiles, es algo impresionante como esfuerzo y ganancia para la comunidad internacional.

En el plano de Uruguay, creo que ha sido muy importante para nuestro país estar durante estos ocho años en el centro de la negociación, no sólo porque cuatro de sus Ministros fueron Presidentes permanentes de la Ronda, sino porque el país se asoció a un ejercicio histórico y a lo que creo será uno de los principios rectores de las relaciones económicas internacionales en el siglo XXI. Para la imagen de nuestro país esto ha sido muy positivo y pone de manifiesto que los países pesan en la comunidad internacional más por sus ideas y conductas que por su tamaño.

En este orden de ideas me parece oportuno y de justicia hacer un reconocimiento público a una persona que hizo una gran contribución a este proceso. Me refiero al Embajador Julio Lacarte Muró. Su presencia en Ginebra y su enorme capacidad y gran habilidad diplomática, y el gran respeto que generó fueron factores decisivos para traer la Ronda a Uruguay y ahora participar de sus beneficios. El ha sido uno de los grandes héroes de la jornada y es bueno que el país lo sepa y lo celebre.

Quisiera terminar estas reflexiones colocando el tema de la Ronda Uruguay en una perspectiva más amplia, como es el marco de la estrategia internacional con que América Latina se está proyectando actualmente. Frente al nuevo panorama que vive la comunidad internacional, a los efectos de los cambios violentos que ha habido y a la incorporación de nuevos actores en el comercio mundial, parece conveniente meditar sobre cómo este ejercicio de la Ronda se inserta en una visión de conjunto de nuestras relaciones internacionales.

América Latina en los últimos años, después de superar los mayores rigores de la llamada crisis de la deuda, se encuentra comprometida en hacer reformas estructurales, que ponen su acento en cuatro frentes principales.

Primero, una apertura comercial unilateral, que ha tenido alcances impresionantes, sobre todo cuando se tiene presente la extensa experiencia proteccionista de América Latina. La reducción unilateral de aranceles hecha por América Latina ha sido extraordinaria, bajándolos a un

promedio de 10 a 20%, comparado con niveles históricos hasta 10 veces mayores. Debemos destacar que la apertura comercial ha sido un proceso unilateral, que todavía continúa.

El segundo se refiere al ingreso masivo de países de América Latina al GATT. Algunos de ellos son casos notorios, por la importancia de sus economías y por la posición de distancia que habían tenido frente al GATT, como fueron las experiencias de México y Venezuela. Además de estos países, de América Latina se incorporaron al GATT Bolivia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Paraguay y cinco países del Caribe. Casi todos los países de la región pertenecen ahora a esta organización internacional.

El tercer elemento importante de las nuevas tendencias es el avance de la integración económica regional, con un número creciente de convenios de asociación comercial. Mercosur es sin duda el más importante para nosotros. El Acuerdo de los Tres, entre Colombia, Venezuela y México, se firmó la semana pasada. Estamos viviendo un movimiento renovado y pragmático de regionalismo.

Un cuarto elemento es la nueva dimensión continental asumida por el movimiento de integración económica, con el establecimiento del TLC y la asociación comercial bilateral de países de América Latina con los Estados Unidos, en la senda a una zona de libre comercio desde Alaska hasta la Patagonia.

Estos cuatro elementos deberían vincularse entre sí. Primero, se ha observado que en aquellos países donde ha habido una reducción de la protección, el comercio ha aumentado en un 25% por los efectos de esa apertura. Esto denota, a mi modo de ver, las virtudes de la apertura “per se”. Además, estos países han empezado a apreciar los problemas que plantea el vincular políticas de apertura comercial con políticas de tipos de cambio flexibles, lo cual ha permitido alcanzar un balance que es necesario entre los dos frentes de las políticas nacionales. Si bien es cierto que en la región continúa habiendo proteccionismo agrícola y formas sutiles de proteccionismo para otros sectores, desde las normas sanitarias y reglas de origen hasta las restricciones cuantitativas, sin embargo la tendencia en la región ha sido a consolidar los procesos de apertura comercial.

La pregunta es: ¿durará esto?, ¿las crisis de balanza de pagos podrán promover alguna involución? Bueno, las involuciones siempre son posibles. Mi impresión es que el proceso de apertura tiene raíces profundas, que se refuerzan con las condiciones de flexibilidad que caracterizan a las políticas cambiarias. América Latina parece haber incorporado en forma definitiva este tipo de opción en materia comercial en sus marcos políticos. Pero es una impresión basada en apreciaciones de carácter general. Como siempre, las opciones de involución no estarán ausentes.

Segundo, la integración regional, que es de gran importancia para América Latina, se inserta ahora en el contexto de una visión global del comercio exterior. Ella ha jugado un papel decisivo en el aumento del comercio anteriormente indicado y se ilustra muy bien con las experiencias de Colombia, Venezuela y del Mercosur. El comercio entre estos países aumentó en medida realmente impresionante en términos absolutos y relativos. En ello ha influido también la demora en la formación de bloques comerciales y, sin duda alguna, la Iniciativa para las Américas, que abrió horizontes nuevos a la integración continental.

Creo que esa tendencia al regionalismo, que debe ser un pilar central de la política exterior de nuestros países, debe incluir dos condiciones que aseguren que ese proceso sea abierto, para usar la terminología de la CEPAL. Primero, ese esfuerzo de integración regional debe excluir toda forma de proteccionismo comercial o trabas a la inversión extranjera. La segunda condición es que esos esquemas estén dispuestos a aceptar, inclusive a facilitar, el ingreso de nuevos socios, cada vez que éstos asuman los compromisos propios de cada acuerdo de asociación. Estos dos requisitos confieren a ese regionalismo un carácter abierto, competitivo y no excluyente, en marcado contraste con las experiencias del pasado.

La tercera línea de esta historia del continente se abre con el TLC. Chile será probablemente el próximo país en incorporarse al TLC y luego se abrirá un compás de espera, que no creo será muy prolongado. El examen de opciones de ingreso de los países latinoamericanos al TLC llevará tiempo. Después de Chile, quizás Colombia esté preparado para ingresar. Pero no son muchos los países que están preparados para asumir hoy los riesgos y desafíos que supone la libertad de comercio y de capitales de un mercado ampliado.

Pero el proceso integrador está en marcha y espero que en la reunión de los Jefes de Estado en Miami se discutan con mayor profundidad los procesos de preparación de estos países para ingresar a ese mercado. A este respecto, considero que el objetivo del regionalismo es fundamental. Entre las opciones de América Latina, es importante que se exploren al máximo las posibilidades de negociación con grupos de países, en particular con los arreglos de integración subregional, tales como Centroamérica, Caribe y Mercosur. Esto contribuirá a hacer más expeditos los procesos de negociación.

Brasil ha propuesto recientemente la fundación de un Mercado Común del Sur. Esta es una opción interesante que convendría estudiar. Las opciones para una mayor integración comercial continental están abiertas y a mi modo de ver ello responde a dos elementos principales. Primero, que los Estados Unidos hayan redescubierto el mercado latinoamericano. Como sabemos, de cada dólar que América Latina importa, 60 centavos proceden de los Estados Unidos, es decir la región es un socio muy bueno. En el caso de Asia, la porción de los Estados Unidos es sólo de 10 centavos; es decir, América Latina es un socio comercial de creciente interés para los Estados Unidos, tanto en el plano de la colocación de sus exportaciones, como de la generación de empleo.

El otro elemento que ha estado presente corresponde a las reformas económicas. América Latina tiene hoy en general una macroeconomía ordenada que, sumada a su creciente apertura externa, la convierte en una área más atractiva a las inversiones y el comercio de lo que fue por mucho tiempo. En síntesis, la integración económica encierra un enorme potencial, especialmente si ésta se proyecta a una escala continental. Sin embargo, hay muchas etapas que cubrir, y debe reconocerse que no es simple el asociarse con la primera economía del mundo, con su elevado nivel de productividad. Por tanto, la preparación necesaria es muy amplia y exigente y debe ser hecha con sumo esfuerzo, privilegiándose cuanto sea posible a las agrupaciones de tipo subregional.

Por último, la cuarta opción es la del libre comercio a nivel mundial, que sin duda es la mejor. Si el mundo completa y perfecciona los acuerdos de la Ronda Uruguay, los resultados serán

los mejores. Nuestros países tienen que jugar en todos estos frentes desde la integración subregional a la continental y a la liberación del comercio mundial, asignando el mayor énfasis a la integración regional.

Para competir con éxito en este mundo cada vez más exigente que nos toca vivir, las macroeconomías sanas son fundamentales. Es preciso tener precios alineados, estabilidades relativas y tasas de cambio de paridad real en equilibrio. Todo eso forma parte del bagaje necesario para entrar en la competencia internacional.

El segundo elemento es el aumento de la productividad. El mundo se vuelve cada más competitivo y el aprovechamiento de las ventajas comparativas debe buscarse aumentando la productividad. Como bien dice la CEPAL, esto es un fenómeno sistémico. No es algo que pueda lograrse mejorando un sector aquí o uno allá. Es necesario mejorar la eficiencia general del aparato productivo, inclusive la del sector público y la del sector privado. Todo eso implica, indudablemente, enormes desafíos.

Finalmente, diría que las experiencias exitosas de los países del Sudeste Asiático y del Japón muestran cada vez más que en este esfuerzo de inserción internacional los acuerdos, las asociaciones, los consensos y la colaboración Estado-empresa privada son fundamentales. En ese esquema de competencia no debe dejarse solo al sector privado. El Estado ha de cumplir una acción proactiva, que no violenta el mercado y que estimule el aumento de la productividad. La experiencia de los países del Sudeste Asiático nos ilustra la eficacia de las estrategias de desarrollo que aúnan los esfuerzos de todos los sectores. El Estado no podrá negarse a colaborar con estos esfuerzos, o pensar que el mercado lo va a arreglar solo. Hay un ámbito muy extenso para trabajar en colaboración.

Concluyo mis observaciones declarando que, en mi opinión, la Ronda ha sido un éxito de importancia fundamental. Como uruguayos deberíamos sentirnos satisfechos de que nuestro país estuvo cerca de su desarrollo y asociado con lo que es una de las grandes empresas acometidas por la cooperación internacional al cerrar este siglo.

Resumen

El presidente Clinton merece la felicitación del Continente por esta iniciativa. Aquí está presente otra América Latina: democrática; respetuosa de las libertades y de los derechos individuales; que cosecha los frutos de un largo y doloroso proceso de ajuste económico; que se abre al mundo, transformando sus empresas, y preparándose para instalarse en una modernidad inevitablemente esquivia. Al mismo tiempo, los países de América del Norte descubren también en la región uno de los mercados emergentes más dinámicos del mundo.

Para estimular estas sinergias se necesita reanudar el diálogo sobre bases actuales. América Latina, lejos de reiterar demandas de cooperación ya conocidas, ofrece oportunidades de progreso compartido. Pero ésta es también la hora de asumir ante la historia el compromiso con una nueva coyuntura interna y externa, que impone la urgencia de encontrar soluciones a la vieja e inaceptable situación de pobreza crítica y de postergación social que afecta a nuestros países.

El BID está comprometido a responder a los desafíos que plantea esta Cumbre a la cooperación hemisférica. No queremos defraudarles. Nos anima el espíritu de este encuentro y su correspondencia con los nuevos objetivos del Banco. Hace sólo unos meses los gobernadores del BID aumentaron el capital autorizado de la institución a US\$100.000 millones. Ello permitirá al Banco comprometerse con metas ambiciosas.

Continuaremos apoyando los procesos de integración regional y subregional. Profundizaremos la oportunidad de cooperar con el desarrollo de los mercados financieros del Continente. Nuestra larga experiencia con la microempresa nos anima a dar nuestro apoyo a millones de empresarios que militan en ese sector, como en el de la mediana y pequeña empresa, que son capaces de transformar un proyecto pequeño en una gran oportunidad de producción y empleo. El Banco cuenta con una antigua capacidad de respuesta en materia de desarrollo social y está en condiciones de apoyar los programas de educación y de salud que impulsan nuestros países miembros, así como también programas de incorporación de los sectores más pobres al sistema productivo. El Banco intensificará los

proyectos destinados a mejorar la calidad de vida, tanto urbana como rural; a preservar los recursos naturales; a mejorar la calidad de la vida en las ciudades; a mejorar el uso de la energía, y a proteger la biodiversidad. En el presente decenio el Banco se ha comprometido a colaborar al fortalecimiento del Estado que le permita a los países desarrollar un trabajo conjunto entre éste, el mercado y la sociedad civil.

CUMBRE DE LAS AMERICAS¹⁹

Deseo felicitar al Presidente Clinton por esta iniciativa, y lo hago con la convicción propia de alguien que integró la delegación de mi país ante la Cumbre de Punta del Este, en 1967, y que puede apreciar, con la perspectiva histórica de la generación transcurrida, la diferencia, la oportunidad y la necesidad de este encuentro.

Está aquí presente otra América Latina: la democrática; la respetuosa de las libertades y los derechos individuales; la que cosecha los frutos de un largo y doloroso ajuste económico, luego de una década perdida; la que se abre al mundo reformando sus instituciones públicas, transformando sus empresas, preparándose para una modernidad esquiva para la generación pasada, y pronta para sentarse a la mesa de negociaciones con madurez y pragmatismo.

El momento no podría ser más oportuno: los países de América del Norte descubren también que esta vigorosa región, que ya es uno de los mercados emergentes más dinámicos del mundo, es también un socio confiable y atractivo, que reditúa la cooperación recibida con beneficios palpables para el empleo, las exportaciones y las inversiones de esos países. En el mundo de la globalización y del progreso compartido debemos aprovechar en beneficio del Continente la sinergia que puede generar una relación más intensa entre los países, basada en ideales políticos, sociales y económicos comunes. Es una oportunidad que el Continente no debe desperdiciar en los umbrales del nuevo milenio.

Para estimular y aprovechar esta sinergia se necesitaba retomar el diálogo. El diálogo de hoy no es, sin embargo, el de ayer.

América Latina, lejos de reiterar aquí demandas conocidas de asistencia, ofrece oportunidades de progreso compartido. Esa es la faceta más significativa y fascinante de este encuentro histórico, donde confluyen los parámetros del mundo de la postguerra con la madurez política y económica de América Latina, región que vive una auténtica renovación silenciosa y el redescubrimiento por Norteamérica de una nueva relación de oportunidades de interés común.

Pero ésta es también la hora de asumir ante la historia el compromiso con la nueva coyuntura interna y externa, que impone la urgencia de encontrar soluciones a la vieja e inacepta-

¹⁹Exposición del Presidente Iglesias ante la Reunión Cumbre de las Américas (Miami, Florida, 11 de diciembre de 1994).

ble situación de pobreza crítica y de postergación social que aún padecen las grandes mayorías de la población en la región. El tema no es nuevo, pero la urgencia de las soluciones se agranda en la medida en que el progreso económico hace hoy posible las soluciones sociales. Y a esa propuesta se orienta el esfuerzo de hoy y mañana.

El BID, como la principal institución de cooperación económica y financiera de la región, está comprometido a responder a los desafíos que plantea esta Cumbre a la cooperación hemisférica. Nos proponemos no defraudarles. Nos anima el espíritu de este encuentro y su correspondencia con los nuevos objetivos del Banco.

Hace sólo unos meses, los Gobernadores de los países miembros, cuya representación ampliamente mayoritaria está sentada en esta mesa, aumentaron el capital autorizado de la institución a US\$100.000 millones. Ello permitirá al Banco comprometerse con ambiciosas metas de apoyo financiero. Junto con los mayores recursos, se fijaron mandatos que coinciden con las metas de esta Cumbre. Estoy seguro que las propuestas que haga en función de las metas acordadas por ustedes tendrán el más amplio respaldo del Directorio Ejecutivo de nuestra Institución. Las demandas de acción que el Banco ha recibido han sido muy variadas, pero a todas prestaremos la debida atención. Entre ellas deseo destacar:

- Primero, continuaremos colaborando ampliamente con la OEA, así como lo venimos haciendo con todos los mecanismos del dinámico proceso de integración regional y subregional, inclusive los proyectos de integración física, como la Hidrovía, la Autopista Buenos Aires-São Paulo y la interconexión energética centroamericana.

- Segundo, vemos como una oportunidad y un desafío el cooperar con el desarrollo de los mercados financieros del Continente y el fortalecimiento de los mecanismos de inversión privada de la infraestructura latinoamericana. Hoy sólo invertimos el 2% del producto en infraestructura, frente al 4% de los países en desarrollo y al 5% en Asia del Este. El desafío es enorme. Convocar al sector privado en estas tareas, así como en otros frentes, es una meta prioritaria. El Banco fortalecerá los canales e instrumentos de cooperación asociados al capital privado, sirviendo de agente catalítico y mejorando la calidad de los proyectos.

- Tercero, nuestra larga, pionera y exitosa experiencia con la microempresa nos anima a dar nuestro apoyo a millones de empresarios de la pequeña y microempresa, que son capaces de transformar un pequeño apoyo en grandes oportunidades de producción y empleo. Impulsaremos un fondo para el desarrollo de la micro y pequeña empresa, invitando a fuentes bilaterales públicas y privadas a asociarse a los recursos del Banco, siguiendo las exitosas experiencias de los últimos años. Una meta de US\$500 millones para el quinquenio nos parece razonable y realista.

- Cuarto, frente al objetivo de la Cumbre en materia de desarrollo social, el Banco cuenta con una capacidad de respuesta, que se asienta en su tradicional vocación por lo social y en los mandatos del reciente aumento en su capital. Los programas de educación y salud podrán recibir a lo menos US\$5.000 millones en el próximo quinquenio. El papel fundamental de la mujer latinoamericana recibirá, asimismo, un apoyo decidido de parte del Banco.

- Quinto, los proyectos destinados a mejorar la calidad de la vida tanto urbana como rural; a preservar los recursos naturales; a mejorar el uso de la energía y a proteger la biodiversidad, continuarán contando con la atención preferente del Banco. Por ejemplo, la iniciativa centroamericana en programas integrales de apoyo institucional y financiero al desarrollo sustentable, marcan un camino prometedor que cuenta con el apoyo del Banco.

- Por último, hemos iniciado nuestras actividades de cooperación en materia de modernización del Estado, en áreas de vital importancia como son la reforma del sistema judicial y la mejora de la transparencia y probidad en el ejercicio de la función pública.

- El fortalecimiento de un Estado moderno nos permitirá ampliar y convertir el trabajo conjunto con la sociedad civil en un vigoroso instrumento de movilización de energías yacientes en la base misma de la sociedad, en pro de los objetivos de desarrollo económico y social.

Sumaremos nuestros mejores esfuerzos a los de la OEA para el fortalecimiento de las instituciones y del sistema democrático y la defensa de los derechos humanos.

Esta reunión constituye un encuentro histórico entre la nueva América Latina y las oportunidades de cooperación que abre la integración regional y la cooperación continental. Nuestro común objetivo es construir una América Latina económicamente moderna, socialmente justa, ambientalmente sustentable y políticamente democrática, como todos la soñamos. Es también una oportunidad abierta a los Estados Unidos y al Canadá para su propia expansión económica y generación de fuentes de empleo.

El encuentro de los Jefes de Estado y Jefes de Gobierno del Continente, de ayer en la noche, en el marco de la diversidad y riqueza cultural que le adornó, nos ofreció una visión única del mundo de hoy: de lo que siempre ha querido y deberá ser el destino de América, una tierra de paz, de tolerancia y de respeto por la vida, donde el encuentro de civilizaciones nos ha dado valores compartidos, que deberán servir para el progreso, la justicia y la democracia de nuestros pueblos, objetivos todos tan esquivos ayer, tan posibles hoy y tan ciertos mañana.

Resumen

Las relaciones transpacificas han crecido rápidamente en los años recientes. Ocho de las economías asiáticas forman parte de los veinte países importadores más grandes del mundo. Hoy existen dos foros que agrupan a tan diversos países: la APEC y el PECC. Esa propia diversidad incrementa sus intercambios con el resto del mundo.

Lo mismo ocurre con América Latina, la cual dentro de su propia escala, ofrece una gran variedad de mercados y productos. A esto se agrega que nuestras economías están cada vez más coordinadas en diversos esquemas de integración. América Latina está abriendo una “interesante ventana hacia Asia”, no sólo a los países de la región, sino también a terceros países, en el contexto de un acelerado proceso de globalización.

Hace apenas 15 años la región seguía caracterizándose por unas economías cerradas y haciendo grandes esfuerzos por mantener un modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones. La prolongada crisis de la deuda que sufrió América Latina fue un importante factor catalizador para cambiar sus políticas económicas. El otro, a nivel mundial, fue el proceso de globalización. Contribuyeron a este cambio la liberalización comercial, la desregulación de los mercados y una mayor movilidad de los capitales entre los países de la región y con el resto del mundo. El cambio más espectacular ha sido la reforma comercial: los aranceles promedios bajaron del 45% antes de los años 90 al 13% al promediar el decenio. América Latina ofrece a sus socios asiáticos mercados abiertos, en expansión y cada vez más integrados, así como economías estables en las cuales se puede invertir.

A partir de comienzos muy modestos, el comercio entre ambas regiones ha ido en constante aumento. Los miembros asiáticos de la APEC representan casi el 10% del comercio total de América Latina. Estos niveles se deben al crecimiento extraordinariamente alto que han tenido las importaciones latinoamericanas desde Asia. En cambio, las exportaciones desde la región no han tenido un desempeño tan sobresaliente, debido a las tendencias que han seguido los precios interna-

cionales de los productos básicos; la lenta demanda de algunas economías asiáticas, o la elevación del tipo de cambio en los países latinoamericanos. Hace falta mejorar nuestro desempeño exportador hacia los mercados asiáticos.

Un primer requisito para ello consiste en continuar y consolidar el proceso de reforma estructural que están impulsando las economías latinoamericanas en áreas tales como la política comercial y fiscal, los servicios financieros, las políticas sociales y las que inciden en el mercado laboral, las de descentralización y desregulación, y la reforma de la educación, que fortalecerán la capacidad competitiva y el potencial exportador de América Latina.

Otro frente se refiere al fortalecimiento de las vías de comunicación entre las dos regiones, incluyendo la infraestructura de transporte y comunicaciones dentro del ámbito latinoamericano. Especial importancia tiene la posibilidad de fomentar el acceso de los países atlánticos al área asiática mediante de vías bioceánicas a través de países de la costa del pacífico y de la cuenca andina.

El conocimiento y las comunicaciones recíprocas entre los grupos empresariales del área Asia-Pacífico y de América Latina constituyen un elemento clave para el aumento de los intercambios. La recolección y difusión de información sobre producción y mercados en esas dos regiones; la formación de empresas conjuntas en ellas, una mayor focalización de las campañas de promoción de exportaciones; un apoyo más vigoroso a foros tales como el de APEC y la promoción de centros de investigación constituyen instrumentos importantes.

El aumento de las relaciones comerciales debe afirmarse en crecientes iniciativas de inversión entre las dos regiones. Las inversiones asiáticas son relativamente nuevas en América Latina. Esto seguramente se debe a que la base productiva de nuestra región no ha llegado a ser suficientemente importante para las empresas japonesas. Esta situación está cambiando ahora que esas empresas enfrentan un marco de mayor competencia internacional. La abundante disponibilidad de recursos naturales, a precios y niveles de calidad competitivos, siempre ha sido atractiva para los inversionistas extranjeros. La creciente integración económica de los países de la región también lo es hoy día, sobre todo en la medida en que se está impulsando dentro de unos criterios de regionalismo abierto. Pero tal vez el principal factor de atracción sea el mejoramiento del clima macroeconómico que se ha registrado en América Latina y que tenemos que preservar frente a cualquier turbulencia.

ASOCIACION TRANSPACIFICA: EL PAPEL DE AMERICA LATINA²⁰

Las relaciones transpacificas han crecido rápidamente en años recientes. El intercambio comercial entre nuestras regiones ha aumentado, las oportunidades de inversión se han multiplicado y el flujo de información y tecnología que cruza el Pacífico crece día a día. Este mayor contacto comer-

²⁰ Exposición del Presidente Iglesias en ocasión de la Duodécima Reunión General Internacional del Consejo de Cooperación Económica del Pacífico (PECC XII) (Santiago, Chile, 30 de septiembre de 1997).

cial, que todavía es incipiente, crea una interdependencia cada vez más grande entre nuestras economías, lo cual es a su vez la base de la creciente asociación que une a nuestros gobiernos, nuestros empresarios y nuestros pueblos, asociación que sin duda alguna nos ayudará a incrementar mutuamente nuestro desarrollo. El compromiso de fortalecer nuestra asociación transpacífica se observa claramente en el dinamismo de foros tales como el APEC y el Consejo de Cooperación Económica del Pacífico (PECC), foros que reúnen a países profundamente diversos en términos de población, riqueza económica, cultura y política, pero que comparten un objetivo común: mantener el desarrollo y promover un mejor entendimiento transpacífico, contribuyendo de esta forma al desarrollo de la economía mundial. Además, la propia diversidad hace que el intercambio entre ambas regiones sea una experiencia excepcionalmente productiva, con potencial para grandes beneficios mutuos.

La participación de América Latina en esta asociación no se limita a la incorporación formal de Chile y México como miembros del APEC, ni a su participación activa, junto con Colombia y Perú, en los distintos comités que integran el PECC. Tampoco se limita a aquellos países de Hispanoamérica que anteriormente tenían litoral en la Cuenca del Pacífico. Esto se debe a que, en América Latina, estamos presenciando un avance sin precedente hacia una integración más estrecha de nuestras economías, de modo que *todos* compartimos cada vez más las costas del Océano Pacífico y todos miramos a la Cuenca del Pacífico en busca de nuevas oportunidades comerciales. Esto se advierte claramente en América Latina, región en la que el Mercosur está abriendo una «ventana hacia el oeste» merced a su reciente asociación de libre comercio con Chile y Bolivia, tratando al mismo tiempo de proseguir negociaciones para establecer una zona de libre comercio con los países de la región andina. Más aún, la ubicación geográfica de América Latina le permite servir de puente entre los mercados oriental y occidental, ahora que la economía mundial se globaliza cada vez más.

América Latina encuentra en nuestra creciente asociación transpacífica una oportunidad para extender sus lazos económicos más allá de los que mantiene con sus socios comerciales tradicionales de Europa y América del Norte. Las relaciones transpacíficas constituyen una importante frontera nueva para Hispanoamérica y, quizás, una de las perspectivas más prometedoras de estos vínculos yace en el futuro de las relaciones entre Asia Oriental y América Latina. Esta es una zona de las relaciones internacionales que no se ha estudiado muy ampliamente, pero que sin duda merecerá una mayor atención en los años venideros, mientras vamos descubriendo el enorme potencial que aún queda por aprovechar en esta relación entre las dos regiones.

Lazos más estrechos mediante la globalización

¿Qué es lo que acerca a nuestras dos regiones? Sin duda es la rápida globalización de la economía mundial que hemos presenciado en las décadas recientes. La globalización denota una tendencia a una mayor apertura, la desregulación de los mercados y la integración económica *de facto* entre las economías nacionales, todo lo cual ha brindado al mundo medio siglo de prosperidad sin prece-

dente. Hay tres fuerzas que han contribuido, en particular, a esta tendencia. Primero, la liberalización comercial, la desregulación del mercado y una mayor movilidad de capitales entre los países y a través de continentes, factores que han abierto vastas oportunidades nuevas para la especialización internacional. Segundo, la rebaja de los costos del transporte y las importantes innovaciones introducidas en la tecnología de la información y las comunicaciones han dado lugar a un vigoroso estímulo adicional a la integración del mercado. Finalmente, están las fuerzas dinámicas de la competencia –desatadas por los dos fenómenos antes mencionados– que han inducido grandes transformaciones productivas.

Los cambios mundiales en favor de la liberalización y la mayor competencia por la conquista de mercados, han obligado a los gobiernos y jefes empresariales a considerar con mayor detenimiento la conveniencia de llegar a la diversificación del mercado. Para asumir los desafíos y aprovechar las oportunidades de una economía mundial cada vez más globalizada, es preciso estar dispuestos a dirigir la atención hacia nuevos mercados de exportación, y buscar continuamente las mejores fuentes de importaciones, tecnología y capital de inversión. En un mundo en que los mercados emergentes presentan un desafío al poderío de los gigantes económicos tradicionales, es necesario y conveniente diversificar a la vez nuestros lazos económicos. En el transcurso de los años noventa, los países en desarrollo, particularmente los de Asia, han sido el punto focal del crecimiento de la economía mundial. El producto en los países en desarrollo ha aumentado en más del 5% anual en promedio, comparado con sólo el 2% registrado en los países industrializados.

Lo que debemos hacer es adaptarnos a la variabilidad del contexto económico: ya no podemos darnos el lujo de limitar los esfuerzos comerciales a nuestros socios económicos tradicionales de América del Norte y Europa. En realidad, es preciso buscar nuevas oportunidades en mercados hasta ahora no explorados. Una es nuestro propio mercado intrarregional de América Latina, cuya explotación ha mejorado debido, en parte, a iniciativas dinámicas de integración regional, como el Mercosur. Otra oportunidad se encuentra naturalmente en el Asia. Del mismo modo, la reciente renovación del crecimiento en América Latina ha estimulado a los países asiáticos a dar una mirada más atenta a nuestra región en su búsqueda de nuevas oportunidades de exportación e inversión. Ahora que los vínculos en materia de transporte y comunicaciones son cada vez mejores y más veloces a través del Pacífico, ya no estamos separados por el océano; más bien –en las palabras del Presidente Frei, de Chile– debemos considerar que el Pacífico es una “hidrovía ilimitada hacia nuevos mercados”.

¿Cuáles son nuestros intereses y qué podemos ofrecer a nuestros socios asiáticos?

El creciente interés de América Latina en Asia no debe sorprendernos. La globalización ha abierto las puertas a un área que incluye algunas de las economías más prósperas, de las más grandes y de las de crecimiento más rápido en el mundo. Entre los 20 países importadores más grandes del

mundo se encuentran ocho de las economías asiáticas.²¹ Japón es una potencia económica ya bien establecida, pero algunas otras economías están llegando rápidamente a los niveles de vida de los países industrializados. El ingreso per cápita de Singapur es ahora igual al del Japón, y superior al de la mayoría de los países de Europa Occidental, incluidos Alemania, Francia y el Reino Unido. El crecimiento económico registrado en el Asia Oriental y Sudoriental ha promediado 7% anual durante los 10 últimos años, pero hay economías, como la de China, que han crecido más rápido que eso. Y aun cuando numerosos países todavía permanecen a un nivel de desarrollo más modesto, su potencial mercantil es enorme. Los miembros asiáticos de APEC tienen una población combinada de 1.700 millones, lo que es tres veces más que la de América Latina.

No es de extrañarse, pues, que los gobiernos y la comunidad empresarial latinoamericana estén deseosos de ampliar sus relaciones comerciales y políticas con esa región. Asia es atractiva no sólo como destino para las exportaciones iberoamericanas, sino igualmente como fuente de capital y conocimiento. Varias economías asiáticas han acumulado enormes sumas de ahorro en años recientes y se encuentran desarrollando empresas multinacionales de calidad internacional, lo que hace que los inversionistas asiáticos adquieran un perfil cada vez más destacado en los mercados internacionales. Los nuevos mercados de exportación y las nuevas fuentes de capital y tecnología han pasado a ser vitales para el sostenimiento del actual proceso de transformación de América Latina.

Es importante señalar que América Latina ha experimentado cambios trascendentales en el último decenio. Hace apenas 15 años la región seguía caracterizándose por economías cerradas y haciendo grandes esfuerzos para mantener un modelo de sustitución de importaciones para su desarrollo que lucía cada vez más agotado. La prolongada crisis de la deuda que América Latina sufrió en la primera parte de los años ochenta fue un importante factor catalizador para la radical transformación que experimentó la política económica de la región. La tendencia general hacia la globalización en la economía mundial añadió una urgencia adicional a la necesidad de cambio. De ahí que, a partir de la mitad del decenio de los años ochenta, y en algunos casos incluso antes, los países latinoamericanos comenzaron a implantar variadas y profundas reformas estructurales en materia de comercio internacional, mercados financieros, política fiscal y monetaria, privatización, mercados laborales y sistemas de seguridad social. La intervención del Estado en la economía fue reducida mediante la desregulación y la privatización masiva, con lo que se daba luz verde al sector privado para recuperar y fortalecer su función como principal fuerza motriz del crecimiento económico. El ajuste macroeconómico contó con la ayuda de una gestión fiscal prudente y de la aplicación de estrictas políticas monetarias en toda la región. Estos esfuerzos de reforma han dinamizado los mercados y la actividad empresarial en general y, naturalmente, han aumentado la interacción con la economía mundial, induciendo al mismo tiempo la integración espontánea de los mercados regionales.

²¹ Japón; República de Corea; China; Hong Kong (China); Singapur; Taipei China; Malasia y Tailandia.

Quizás el cambio más espectacular y rápido que se ha producido en las economías latinoamericanas en los años recientes es el referente a la política comercial. Desde fines de los años ochenta, los países latinoamericanos y caribeños han adoptado una estrategia integral de liberalización comercial, que ha incluido medidas unilaterales, compromisos multilaterales e iniciativas regionales. La liberalización comercial unilateral ha dado como resultado una considerable reducción de los aranceles de importación en la región, así como estructuras arancelarias más uniformes y la eliminación de muchas de las barreras no arancelarias al comercio. El arancel promedio de importación en la región ha declinado, pasando del 45% en los años previos a la reforma al 13% a mediados de los años noventa. En la reciente Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales, América Latina fue la única región en desarrollo que consolidó el 100% de sus aranceles; además la región se encuentra abocada a cumplir con las nuevas disciplinas comerciales integrales que han surgido de esa histórica ronda.

Como parte de su liberalización comercial, los países latinoamericanos han procurado emprender además una serie completa de iniciativas de integración subregional, desde la creación de sencillas áreas de libre comercio hasta uniones arancelarias bien desarrolladas. Estas iniciativas ya no están más concebidas con un enfoque “hacia el interior”, sino que se caracterizan por una adhesión estricta al *regionalismo abierto*, lo que fomenta la competencia y, por ende, aumenta la productividad en mercados nacionales, para lograr el beneficio obvio del consumidor y la salud de la economía en general. De hecho, puede decirse que los países latinoamericanos han usado, en parte, la integración regional como plataforma a fin de prepararse para un mejor desempeño a nivel mundial. Las reformas económicas han contribuido a un vuelco en nuestras economías, que todavía se encuentran en proceso de consolidación, con un conjuento de avances que incluyen los siguientes:

- Primero, el PIB creció en América Latina a un promedio de 3% durante el período 1990-1996. A diferencia del escaso 1% registrado en los años ochenta, para este año se pronostica un crecimiento del 4% para la región en general, lo que todavía es demasiado bajo –inferior al típicamente registrado antes de la crisis de la deuda– pero por cierto alentador.

- Segundo, después de las cifras de inflación de tres dígitos que hubo a fines de los años ochenta, ésta ha declinado al 19% en 1996. En muchos países la inflación anual no pasa ahora de niveles de un dígito, y la pronta convergencia con las tasas internacionales se ha convertido ahora en una meta realista. Esto se debe en parte a una gestión monetaria superior y a mejores saldos fiscales; el déficit fiscal promedio (ponderado por la población) se estimó en 1996 en 1,5% del PIB para la región en general.

- Tercero, y en respuesta al mejor entorno macroeconómico, la inversión interna bruta, que se contrajo en un 3,2% anual en promedio durante los años ochenta, ha crecido a un robusto 6,1% anual en los años noventa.

- Cuarto, el desempeño comercial de la región ha mejorado en forma significativa. El crecimiento de las exportaciones prácticamente se ha duplicado, pasando del 4,9% anual en los años ochenta a 8,3% entre 1990 y 1996. Entretanto, las importaciones han crecido con mayor

rapidez, en más del 14% anual en promedio durante los años noventa. El comercio total, como porcentaje del PIB de la región, se ha duplicado en los 10 últimos años, pasando del 18% en 1986 al 36% en 1996, lo cual indica claramente que hay una mayor apertura comercial.

- Quinto, América Latina ha logrado un mejoramiento considerable de su credibilidad en la comunidad financiera internacional y, como resultado de ello, ha logrado captar grandes entradas de capital extranjero. Los ingresos de capital privado (medidos en dólares estadounidenses constantes de 1990) han aumentado de un promedio de US\$10.000 millones al año entre 1983 y 1990, a US\$43.000 millones al año en el periodo 1991-1996. En 1996 solamente, estos ingresos alcanzaron una cifra estimada de US\$62.000 millones. Los inversionistas no sólo se han beneficiado de los incipientes mercados de capital de la región, sino que han invertido directamente en instalaciones productivas con miras a aprovechar el potencial de crecimiento de la región y sus mercados en constante aumento. La inversión directa extranjera ha promediado US\$17.000 millones anuales en los años noventa, lo que equivale a más de un tercio del total de entradas de capital.

De modo que esto es lo que ofrecemos hoy a nuestros socios asiáticos: mercados abiertos, crecientes y cada vez más integrados, y economías estables en las cuales es atractivo invertir. Asia necesita nuestros mercados para sostener sus actuales niveles de crecimiento, del mismo modo que nosotros necesitamos los mercados, el capital y la tecnología asiáticos para sostener nuestro propio desarrollo. La reunión de hoy demuestra claramente el interés mutuo que tenemos en la ampliación de los lazos entre las dos regiones. Este interés es también cada vez más evidente en el creciente dinamismo del comercio y en el flujo de inversiones que se registran entre ambas regiones. Sin embargo, como lo sugieren las cifras, todavía queda mucho por ampliar en nuestros lazos mutuos.

Relaciones comerciales: vínculos crecientes y desafíos persistentes

El comercio total entre América Latina y los miembros asiáticos de APEC creció casi cuatro veces en la década pasada; el intercambio en ambos sentidos alcanzó a casi US\$50.000 millones el año pasado.²² Desde 1986, el comercio ha crecido a una tasa media del 15% anual. Estas cifras ratifican por cierto la creciente fortaleza de los vínculos económicos que se han establecido entre nuestras dos regiones. Pero también ocultan algunas características importantes de nuestras relaciones comerciales que no deben pasarse por alto y que sugieren que en nuestros vínculos comerciales todavía queda mucho potencial no explotado.

²² En este texto, América Latina incluye Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela y los seis países centroamericanos de habla hispana. Los miembros asiáticos de APEC son: Brunei Darussalam, China, Hong Kong (China), Indonesia, Japón, Corea, Malasia, Papua Nueva Guinea, Filipinas, Singapur, Taipei China y Tailandia. En los siguientes análisis de las relaciones comerciales entre las dos regiones, el término Asia se refiere a estos países.

- Desde sus comienzos muy modestos, el comercio entre las dos regiones ha ido en constante aumento. Los países miembros asiáticos de APEC representan casi el 10% del comercio total de América Latina, y esa proporción ha crecido poco en el último decenio. Esto significa que el crecimiento comercial entre ambas regiones, aun cuando es impresionante por sí mismo, no ha incrementado la importancia relativa de Asia como socio comercial para América Latina. Sin embargo, esto se debe, principalmente, a que el crecimiento en nuestro comercio con Japón ha sido lento, y a que como consecuencia se ha reducido la proporción de ese país en el comercio total latinoamericano; muchas otras economías asiáticas han aumentado su participación en forma sustancial, aunque su incidencia suele ser pequeña todavía.

- Además, la mayor parte del crecimiento reciente registrado en el comercio entre las dos regiones se ha debido al crecimiento extraordinariamente alto que han tenido las importaciones latinoamericanas desde Asia. A partir de 1990 nuestras importaciones desde Asia han aumentado en un 25% anual en promedio, casi tres veces más rápido que nuestras exportaciones a esa región, las cuales crecieron en un 9% anual en el mismo período. Las importaciones latinoamericanas han sido favorecidas en gran medida por la mayor apertura comercial y por la renovación del crecimiento económico en nuestras economías, frente a las cuales las empresas asiáticas han estado en buena posición para aprovechar esas tendencias.

- Entretanto, las exportaciones latinoamericanas no han tenido un desempeño tan sobresaliente. Esto puede deberse a diversos factores, como las tendencias recesivas que han seguido los precios internacionales de los productos básicos; la lenta demanda de algunas economías asiáticas, especialmente por el tipo de combinación de productos que ofrecen los exportadores latinoamericanos; o la elevación del tipo de cambio en los países iberoamericanos, que en general han privilegiado las importaciones antes que las exportaciones. El precario conocimiento de los mercados asiáticos que existe entre muchos exportadores latinoamericanos también ha influido en esta situación, como también lo ha hecho la persistencia de las significativas barreras comerciales que existen en algunos países asiáticos. Cabe notar que las exportaciones de América Latina en general, y las que se destinan a países del hemisferio occidental en particular, han crecido en los años recientes con una rapidez mayor que las exportaciones a Asia.²³

- Es claro, entonces, que aún hace falta mejorar bastante nuestro desempeño exportador hacia los mercados asiáticos. América Latina contaba en 1990 con un superávit de US\$5.000 millones con respecto a los miembros asiáticos de APEC –hoy tiene un déficit US\$7.000 millones frente a esa región. A la luz de las crecientes presiones que sufre la cuenta corriente en algunos países latinoamericanos, el mejoramiento del desempeño de las exportaciones de la región se ha convertido, sin duda alguna, en un propósito claramente prioritario.

²³ Este análisis es muy similar al que se observa cuando se considera el comercio latinoamericano con las naciones del Pacífico Sur, vale decir, Australia y Nueva Zelandia: nuestras importaciones combinadas hacia esos dos países han crecido en un 16% anual en promedio a partir de 1990, mientras que nuestras exportaciones han aumentado sólo en un 6% anual. Menos del 1% del comercio total de América Latina se dirige a esta región y el porcentaje no ha crecido en los 10 últimos años.

- Naturalmente que estas tendencias generales en la relación entre las dos regiones no siempre se reflejan a nivel de país. En América Latina, numerosos países han adoptado estrategias comerciales distintas a las de las naciones asiáticas y algunos han dado prelación a sus vinculaciones transpácificas más que otros.

- Por ejemplo, en el decenio pasado, Chile emprendió una dinámica política de promoción de sus relaciones comerciales con Asia y tuvo éxito en tal propósito. Sus exportaciones a ese continente han crecido, desde mediados de 1980, dos veces más rápido que las de América Latina en general. Asia es hoy el destino de un tercio del total de las exportaciones de Chile, lo que se compara con menos de un quinto hace una década.

- Asia es también un mercado relativamente importante para las exportaciones peruanas y brasileñas. La región representa el 23% de las exportaciones totales del Perú y el 16% de las del Brasil.

- Para la mayoría de los demás países latinoamericanos, la proporción de sus exportaciones totales a Asia es bastante menor que el promedio regional, y en algunos países, principalmente México y Venezuela, ésta ha declinado agudamente desde mediados de los años ochenta, aunque los valores absolutos de las exportaciones –al menos en el caso de México– han continuado creciendo.

En términos de la importancia relativa de los países individuales en el comercio entre las dos regiones, las cifras demuestran que Brasil permanece a la cabeza de las exportaciones de la región con destino a Asia, y su comercio representa el 36% del total de exportaciones latinoamericanas a los países asiáticos. Chile ocupa el segundo lugar, con el 25%, seguido por México y Argentina, con el 12% cada uno. El panorama es algo distinto en lo que se refiere a las importaciones. En este caso, México se une a Brasil como los importadores mayores de la región de bienes procedentes de Asia (cada uno representa casi el 30% del total de nuestras importaciones asiáticas); y a continuación vienen Chile y Argentina, con 9% cada uno. Junto con Colombia y Perú, estos seis países representan cerca del 90% del total del comercio latinoamericano con Asia.

En aquel continente, Japón sigue siendo nuestro principal socio comercial, pero su participación en el comercio latinoamericano total con Asia ha declinado en los últimos 10 años. En 1996, el Japón se adjudicó el 42% del total de exportaciones latinoamericanas a Asia, lo que constituye una reducción frente al 63% que se registraba hace una década. Corea y China representan ahora cerca del 13% de nuestras exportaciones a Asia, pero si bien la participación china ha permanecido estática comparada con la registrada a mediados de los años ochenta, la de Corea más que se ha duplicado, considerando que hace una década era del 6%. Taipei China representa otro 8% de las exportaciones latinoamericanas a Asia. En cuanto a las importaciones, el Japón es nuestro principal socio regional, ya que suministra el 43% del total de importaciones procedentes de Asia; a continuación vienen Corea (15%), China (13%) y Taipei China (11%). Estas últimas economías han mejorado sustancialmente sus respectivos porcentajes.

Esto significa que numerosos países asiáticos han tenido mucho éxito al descubrir y aprovechar el nuevo entorno económico que prevalece en América Latina. Indonesia ha incrementado sus exportaciones a Hispanoamérica en más del 4.000% en los 10 últimos años; Corea, Malasia y Filipinas han aumentado sus exportaciones en más de 1.000%, mientras que Singapur, Hong Kong, China, Taipei China y Tailandia han ampliado sus ventas a nuestra región en una proporción de entre 600% y 800% durante el mismo periodo. El crecimiento de las exportaciones del Japón alcanzó al 200%. Entretanto, la tasa de crecimiento de nuestras propias exportaciones a Asia ha sido menos impresionante: durante el mismo periodo apenas alcanzó al 200%. Esta situación pone de relieve exactamente lo mucho que nos hemos quedado a la zaga de los dinámicos “tigres asiáticos” en nuestros intentos por conquistar nuevos mercados de importación.

Cómo podemos mejorar nuestro desempeño

Algunas de las dificultades que influyen en el desempeño de las exportaciones latinoamericanas se relacionan, sin duda alguna, con la particular composición de productos de nuestras exportaciones a Asia. A pesar de que las corrientes comerciales van en crecimiento, se ha concretado una insuficiente diversificación de nuestras exportaciones a Asia. Sólo un 16% de ellas están compuestas por manufacturas. Los bienes restantes consisten en productos minerales, que representan un 46% del total, y bienes agrícolas, que representan un 38%. Nuestras exportaciones a Asia están dominadas por los productos básicos, que llevan consigo un pequeño valor agregado, son vulnerables a grandes fluctuaciones de precios internacionales, y tienen una elasticidad de demanda en cuanto a ingresos que suele ser bastante baja, lo que significa que la demanda de tales productos permanece restringida, a pesar del rápido crecimiento económico que experimentan los países importadores.

Es preciso que América Latina haga lo posible por mejorar su oferta exportadora a fin de adaptarse mejor a las tendencias de la demanda de los mercados emergentes de Asia. Por su parte, los países asiáticos no han perdido tiempo en adaptar su oferta exportadora a los nuevos patrones de demanda que se evidencian en América Latina. Japón ha sido desde hace tiempo un proveedor importante de productos manufacturados a nuestra región, pero hay varios otros países asiáticos que ahora compiten exitosamente con el Japón en la oferta de artículos electrónicos de consumo, automóviles y productos relacionados con la informática. Los productos manufacturados representan casi un 90% de las importaciones latinoamericanas procedentes de Asia.

América Latina puede recurrir a diversos métodos para aumentar su desempeño exportador frente a los países asiáticos. Algunos son generales, otros más específicos. En general, los países latinoamericanos deben continuar y consolidar satisfactoriamente su *proceso de reforma estructural* en áreas tales como la política comercial y fiscal, servicios financieros, servicios sociales, mercado laboral, servicios de utilidad pública, descentralización y desregulación. La reforma exitosa en estas áreas, junto con una mayor atención a la educación –que es tan vital para el progreso económico y social– fortalecerán la capacidad competitiva de la región y, por ende, su potencial exportador. Al

mismo tiempo, darán lugar a una mayor prosperidad a nuestra región y beneficiarán también a nuestros socios comerciales asiáticos que encontrarán abundantes oportunidades en nuestros mercados cada vez más grandes y abiertos.

La apertura comercial es clave a este respecto. Los aranceles latinoamericanos, aun cuando son más bajos que hace 10 años, todavía permanecen altos según las normas internacionales. Los aranceles representan no sólo un costo adicional a las importaciones, sino también un impuesto a nuestras exportaciones. Una mayor reducción arancelaria aumentará la eficiencia y creará nuevas oportunidades comerciales tanto a nivel regional como mundial. Además, algunos países asiáticos continúan aplicando elevadas medidas arancelarias o no arancelarias a sus importaciones, incluidas las procedentes de América Latina. La Ronda Uruguay ha logrado ganar terreno a este respecto, ya que ha comprometido a algunos miembros asiáticos de la Organización Mundial de Comercio a convertir la mayoría de sus cuotas en aranceles y aplicarles una reducción progresiva. Esta situación es de particular importancia en el sector agrícola, en el que se espera que una nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales permita lograr un progreso mayor aún. Pero nosotros también debemos aprovechar bien nuestros canales regionales de cooperación. Al interior de la APEC, nos hemos comprometido a reducir las barreras al comercio de bienes y servicios entre las economías participantes y sin detrimento de otras economías, y es posible que logremos la liberalización comercial a nivel regional más rápido que a nivel multilateral. Cualquiera que sea el método que usemos para alcanzar una mayor apertura comercial, estamos seguros de que proporcionará un gran impulso a los vínculos comerciales entre las dos regiones.

La estabilidad económica y la existencia de marcos normativos y jurídicos nacionales dotados de transparencia, eficacia y calidad internacional son factores necesarios para crear un ambiente habilitador que sea atractivo para los exportadores e inversionistas asiáticos, y para ofrecer a América Latina las condiciones necesarias para explotar los mercados asiáticos con mayor éxito.

Se ha logrado en los años recientes una considerable mejoría en cuanto al transporte y canales de comunicación entre nuestras dos regiones, pero mucho queda todavía por hacer en este ámbito. No sólo debemos concentrar la atención en el mejoramiento de nuestros vínculos transpacíficos sino también tratar de ampliar y mejorar la infraestructura del transporte y las comunicaciones al interior latinoamericano. El enlace entre distintos países propiciado por planes de integración subregional ha aumentado considerablemente las oportunidades comerciales en nuestra región. Esto, a su vez, ha intensificado las oportunidades de una mayor vinculación transpacífica. Chile, por ejemplo, aprovechando su condición de miembro de APEC y su asociación simultánea con el Mercosur se propone servir de entrada de las exportaciones asiáticas al mercado sudamericano. No hay duda de que otros países seguirán este ejemplo.²⁴ A su vez, es probable que los países del Mercosur aumenten su acceso a los mercados asiáticos mediante enlaces con Chile y el desarro-

²⁴ Ecuador, Panamá, Colombia y Perú han solicitado ser admitidos como miembros de APEC, y se encuentran ampliando simultáneamente sus convenios comerciales con otros países de América Latina.

llo de corredores (por ejemplo, a través de Bolivia) hacia otros países de la Cuenca del Pacífico situados en la zona andina. Sin embargo, para que este enorme potencial de comercio se haga realidad, es indispensable mejorar la infraestructura, en particular la del transporte.

Por otra parte, aun cuando se han intensificado los vínculos de las comunicaciones y a pesar de que los gobiernos latinoamericanos dedican muchas energías a promover los enlaces transpacíficos de sus respectivos países, numerosos miembros de la comunidad empresarial latinoamericana no han logrado percatarse de las oportunidades que ofrecen los mercados asiáticos, o bien se sienten recelosos de ellos. Por consiguiente, lo que tenemos es un déficit de conocimiento que limita nuestro desempeño exportador en el área. Será necesario que nuestros gobiernos y sectores privados continúen haciendo grandes esfuerzos para unir a ambas regiones, cometido que implicará i) una mejor recolección y difusión de los datos del comercio entre las dos regiones; ii) la continuación de los esfuerzos para detectar las posibilidades de exportación y de formación de empresas conjuntas asiático-latinoamericanas; iii) una mayor focalización de nuestras campañas de promoción de exportaciones hacia los mercados emergentes de Asia; iv) un apoyo más vigoroso a foros tales como el PECC, con miras a robustecer los lazos empresariales entre ambas regiones, y v) la promoción de centros de investigación que se aboquen a analizar nuestras realidades económicas, las relaciones comerciales y políticas y los problemas de interés mutuo.

Por su parte, el conocimiento de América Latina que hay en Asia sigue siendo, aparentemente, muy limitado. Algunas imágenes negativas de la inestabilidad del entorno macroeconómico que hubo en la región en los años ochenta aún persisten entre el empresariado asiático, a pesar del retorno de América Latina al crecimiento y su claro compromiso de aplicar políticas de apertura comercial. En este sentido, reiteramos que los foros oficiales, tales como la APEC, y los no gubernamentales, como el PECC, tienen un importante papel que jugar: pueden ayudarnos a superar nuestra distancia “psicológica” entre una y otra región, del mismo modo que debemos trabajar juntos para reducir nuestras distancias geográficas mediante una mejor vinculación en materia de transporte. Ambas instancias aumentarían mucho no sólo nuestras relaciones comerciales, sino también la posibilidad de mayores flujos de inversión entre ambas regiones.

Inversión

Si bien muchos inversionistas asiáticos son relativamente nuevos en nuestra región, hay una larga tradición de inversión directa extranjera del Japón en América Latina y el Caribe, aun cuando esta inversión siempre ha sido pequeña en comparación con la procedente de Europa y los Estados Unidos. La mayor parte de la inversión extranjera japonesa en nuestra región se ha concentrado en Panamá, así como en los centros extraterritoriales del Caribe, como las Islas Caimán, las Bahamas, Bermuda y las Islas Vírgenes. Aproximadamente un 70% del total de la inversión japonesa en nuestra región se ha concentrado en estos países, siendo Panamá el principal receptor en la región. Los flujos restantes se han dirigido principalmente a Brasil y México. La mayor parte de la inversión japonesa se ha concentrado en los sectores financiero y de seguros o en industrias de produc-

tos primarios, más que en bienes manufacturados. La inversión en los sectores industriales ha sido relativamente baja, ya que ha representado sólo cerca del 15% del total acumulado de la inversión japonesa en la región. La inversión se concentra principalmente en los sectores minero y de equipo de transporte, y su mayor proporción se encuentra en el Brasil.

Esto indica que la región no ha llegado aún a ser una base productiva importante para las empresas japonesas, pero esta situación parece estar cambiando ahora que dichas empresas enfrentan una mayor competencia de otros productores asiáticos en el creciente mercado latinoamericano de bienes de consumo. América Latina ha recibido en los años noventa montos cada vez mayores de inversión directa de países asiáticos, sin contar al Japón. Los montos son aún pequeños en términos relativos y las cifras exactas no se conocen todavía. Las inversiones provenientes de Corea, Taipei China, Singapur, Hong Kong y otras economías asiáticas aparecen sólo en forma esporádica en las estadísticas nacionales. Pero en toda América Latina se comprueba la evidencia de una mayor actividad por parte de estos inversionistas: docenas de nuevas fábricas y plantas de ensamblaje se han establecido en sectores que van desde los textiles y manufacturas de hilos hasta bienes electrónicos de consumo y, en forma significativa, la industria automotriz. A juzgar por las recientes decisiones sobre inversión efectuadas por grandes corporaciones asiáticas, América Latina se prepara para recibir una ola de nuevas inversiones en el sector productivo. Aparentemente, las empresas coreanas van tomando la delantera, haciendo grandes inversiones nuevas en México y Brasil. En 1996, solamente Corea invirtió una suma estimada de US\$525 millones en México, casi la mitad del total invertido por Japón en todo el período entre 1990 y 1995. A pesar de que las inversiones coreanas en el Brasil totalizaron el año pasado menos de US\$100 millones, las compañías coreanas esperan invertir unos US\$5.000 millones en ese país durante los cuatro años próximos.

La disponibilidad de recursos naturales a precios y niveles de calidad competitivos siempre ha sido atractiva para los inversionistas extranjeros y las recientes iniciativas de privatización en América Latina han añadido un incentivo más para invertir en la región. Los regímenes de inversión se han simplificado y liberalizado, al punto de que la mayor parte de los países americanos ahora ofrecen el mismo trato a los inversionistas extranjeros que a los nacionales. En los años pasados 105 países latinoamericanos y asiáticos han suscrito varios tratados bilaterales de inversión nuevos.²⁵ Algunos países también ofrecen incentivos especiales para que empresas extranjeras inviertan en su mercado.

Pero otros factores parecen más importantes aún en la explicación de la nueva tendencia que se observa hacia una mayor actividad de inversión asiática en América Latina:

- La creciente prosperidad de la región: la consolidación de las políticas de apertura comercial, mayor estabilidad macroeconómica y la reanudación del crecimiento económico en América Latina han impulsado el potencial del mercado de la región, haciéndolo más atractivo

²⁵ Entre enero de 1994 y junio de 1996, se han concluido los siguientes tratados: Argentina con Corea y Malasia; Brasil con Corea; Chile con las Filipinas; Ecuador con China; Perú con China y Malasia.

para las inversiones orientadas al mercado nacional. Debido al aumento de costos en sus propios países, las empresas asiáticas han estado cada vez más deseosas de establecer operaciones manufactureras locales para atender a sus clientes en forma más directa, en lugar de depender exclusivamente de las exportaciones.

- Integración regional: el potencial del mercado latinoamericano se ha ampliado más aún gracias a los pactos comerciales intrarregionales suscritos, que enlazan a los mercados nacionales con grandes áreas económicas integradas. En América del Sur, el Mercosur ha surgido como uno de los mercados más grandes y promisorios del mundo en desarrollo; las empresas situadas en uno de los cuatro países miembros del grupo cuentan ahora con acceso prácticamente ilimitado a toda el área del Mercosur. Como se dijo, el Mercosur está, en general, ampliándose para incluir a otros miembros; está estableciendo una zona de libre comercio con Chile y Bolivia y se encuentra en el proceso de negociar convenios similares con otros países latinoamericanos. La integración también avanza entre los países andinos y centroamericanos y entre éstos y México.

- Mayores vínculos hemisféricos: una nueva generación de empresas asiáticas más pequeñas se encuentra uniéndose a grandes conglomerados asiáticos en México, con miras a obtener un mayor acceso hacia los mercados estadounidense y canadiense a través del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC). Desde que el TLC entró en vigencia en 1994, los flujos anuales de inversión desde Asia a México prácticamente se han duplicado. América Central también ha servido de plataforma para las exportaciones hacia la zona del TLC. Hay varias empresas chinas y coreanas que han aprovechado los bajos costos de mano de obra y las preferencias comerciales para invertir en las maquiladoras y empresas conjuntas centroamericanas, cuyos productos se destinan a los mercados de Norteamérica. Los bajos costos de producción son un factor bastante atractivo para los inversionistas asiáticos. En países como Corea, donde los costos de mano de obra han aumentado rápidamente en años recientes, se estima que ahora esos costos son un 35% mayores que en México.

El mejor clima macroeconómico que hay en América Latina no sólo ha permitido que la región atraiga mayores montos de inversión extranjera directa, sino también inversiones de cartera y préstamos de bancos comerciales. Junto con Asia, la región ha sido uno de los principales beneficiarios de estos ingresos entre el mundo en desarrollo en años recientes. La liberalización de los mercados internacionales de capital ha proporcionado a los inversionistas del mundo entero una mayor variedad de oportunidades de inversión y los países latinoamericanos han venido a constituir lugares cada vez más atractivos para esas inversiones.

Sin embargo, la crisis del peso mexicano ocurrida en 1994 y las recientes conmociones sufridas por los mercados de capital en Asia han demostrado claramente que las estructuras normativas inestables y la dependencia de ingresos de capital a corto plazo para financiar el desarrollo pueden ser una fórmula bastante riesgosa. En efecto, la percepción de una falta de disciplina macroeconómica en un país puede conducir a un rápido y desestabilizador revés en las entradas de capital; es algo que literalmente puede despojar de liquidez a un país de la noche a la mañana. La

denominada disciplina del mercado es útil en principio; sin embargo, la experiencia ha demostrado que cuando no se los encauza o limita, los mercados financieros pueden revelar una miopía a corto plazo e imponer disciplina sólo con retrasos significativos, cuando los desequilibrios son tan enormes que las rectificaciones no pueden ser menos que traumáticas para los países involucrados.

Desde la crisis mexicana, se han realizado numerosos esfuerzos para aumentar la cooperación internacional a fin de evitar trastornos financieros y buscar fórmulas para aliviar las consecuencias mundiales de tales situaciones. Sería útil tener mejor información, pero ésta por sí sola es insuficiente, dado que no está claro que la dinámica del mercado se ajuste en forma lineal con la revelación de los datos. La mejor defensa es que los países individuales minimicen su vulnerabilidad frente a tales conmociones. Es esencial contar con una administración buena y prudente en los mercados financieros nacionales. Del mismo modo, es necesaria la preservación de los equilibrios macroeconómicos sostenibles, pero es importante reconocer que, en vista del aumento de entradas de capital y de instrumentos de política que representan compromisos excesivos, algunos países han descubierto que es útil aplicar medidas adicionales directas a fin de proteger su equilibrio macroeconómico.

Los problemas asociados con las entradas de capitales de corto plazo subrayan la importancia de la inversión directa a largo plazo para el progreso económico, y es en esta área que América Latina espera establecer vínculos más amplios con sus socios asiáticos. A pesar del crecimiento de la inversión directa de Asia en América Latina, estas inversiones siguen siendo pequeñas en magnitud. Mucho queda por hacer para aumentar las entradas de capitales procedentes de economías que tienen elevadas tasas de ahorro y de reservas en divisas, tales como Corea y Taiwán. Cabe observar, en este sentido, que las corrientes de inversión privada a nuestra región siguen concentrándose principalmente en un pequeño número de países latinoamericanos. El desarrollo de las economías menos desarrolladas de la región aún depende considerablemente de las fuentes oficiales de financiamiento.

En este sentido los países asiáticos han desempeñado también un papel constructivo. Entre 1991 y 1995, el Japón proporcionó un 17% de toda la ayuda bilateral para el desarrollo recibida por los países latinoamericanos y caribeños. En años recientes, ha superado a los Estados Unidos como donante bilateral más grande de nuestra región. La participación de América Latina en la asistencia total japonesa para el desarrollo ha aumentado del 9% hace una década al 125% en 1995, lo que es clara indicación de que el Japón continúa comprometido a apoyar el desarrollo de la región. Corea, que es uno de los más grandes donantes de ayuda entre los países no miembros de la OCDE, también ha pasado a ser una fuente cada vez más importante de financiamiento para el desarrollo de la región, especialmente para los países centroamericanos. Lo mismo sucede con Taipei China.

No obstante la importancia de la promoción de nuestras vinculaciones comerciales y de inversión, la asociación transpácífica que nos une debe sin duda alguna ir más allá de los aspectos puramente comerciales. El intercambio de experiencias en aspectos de políticas es igualmente importante.

¿Qué podemos aprender los unos de los otros?

¿Cuáles son los fundamentos del éxito registrado hasta ahora por algunas economías asiáticas, que algunos han calificado de milagro? ¿Puede lograr lo mismo América Latina? Este es un tema complejo que merece mayor estudio. Hay un amplio consenso en cuanto a la importancia de las políticas con orientación de mercado y de una gestión macroeconómica eficaz como ingredientes básicos de una estrategia que pretende aumentar la capacidad competitiva nacional, y América Latina se encuentra adoptando plenamente estos principios. Existen muchas áreas en las que América Latina todavía permanece a la zaga de algunas economías asiáticas, pero dos en particular se destacan, y ambas se consideran vitales para alcanzar el crecimiento sostenible y equitativo:

- *La acumulación de capital humano:* numerosos estudios han puesto énfasis en la importancia que tiene la educación para maximizar las oportunidades de un país en el mercado mundial. También, muchos analistas concuerdan en que el principal obstáculo para el crecimiento futuro de nuestra región es lo que algunos han definido como el rezago en el esfuerzo educativo. En los años sesenta, el nivel promedio de educación en América Latina era equivalente o levemente superior al de otros países que se encontraban en una etapa similar de desarrollo. Hoy, el promedio es de cinco años, lo que significa cuatro años menos que el de los países comparables del Asia Oriental. Para cerrar la brecha de la educación con el resto del mundo en el año 2020, la educación promedio de la fuerza laboral debe elevarse entre cinco y nueve años de escolaridad. Esto exige una ambiciosa reforma educacional en toda la región. La educación también contribuye a atenuar la pobreza y las desigualdades en la distribución del ingreso. La pobreza generalizada en América Latina constituye no sólo un grave problema social, sino que también limita nuestro potencial real en el mercado, dado que el consumo entre los pobres se restringe a unos pocos productos básicos. La distribución del ingreso en América Latina es la peor entre las regiones en desarrollo. En los años noventa, el quintil inferior de la población de América Latina obtuvo un 4,5% del ingreso nacional, mientras que los quintiles más altos recibieron un 53%. Las cifras correspondientes al Asia Oriental y el Pacífico son del 7% y el 44%, respectivamente. Una mayor focalización en la educación y las políticas de formación profesional han hecho posible que algunas economías asiáticas alcancen no solo elevadas tasas de crecimiento, sino que al mismo tiempo mejoren también su perfil distributivo.

- *La acumulación de capital.* Los niveles de inversión bruta interna, que promedian un 20% del PIB en los años noventa para la región en total, y los niveles de ahorro, del 18% del PIB, permanecen bajos en comparación con otras regiones en desarrollo y tendrán que aumentar notablemente a fin de alcanzar tasas más altas de crecimiento productivo. Los países latinoamericanos siguen dependiendo en medida significativa de las entradas de capital extranjero para financiar su desarrollo. Los niveles de inversión son más altos en los países asiáticos, en los que promedian alrededor del 30% del PIB en el presente decenio.

El intercambio de conocimiento no es un fenómeno que fluya en un solo sentido. América Latina también puede ser fuente de inspiración para los países asiáticos. En América Latina hay una larga tradición de cooperación regional; particularmente en años recientes hemos avanzado mucho en el empeño de integrar nuestras diversas economías con el propósito de ampliar nuestro potencial económico. La proliferación de áreas de libre comercio y la creación de uniones aduaneras en muchas partes de la región no tiene precedentes en el mundo en desarrollo. También hemos logrado un progreso significativo en el proceso de construir el Área de Libre Comercio de las Américas.

Relaciones transpacificas y el Banco Interamericano de Desarrollo

En resumen, el papel de América Latina en nuestra asociación transpácifica debe ser una participación continua y activa en todos los foros transpácíficos actuales, con miras a aumentar el flujo de *información y conocimiento* entre nuestras regiones. A este respecto, vale la pena poner de relieve que varios países latinoamericanos están deseosos de ingresar a APEC como miembros plenos tan pronto como sea posible. América Latina también ha de continuar con el proceso de *reforma estructural*, incluida la liberalización comercial y la integración regional de sus propias economías, con miras a mejorar nuestra capacidad competitiva y potencial de crecimiento y de esa forma facilitar aún más el flujo de comercio e inversiones a través del Pacífico. La infraestructura es otra área que exige atención. Debemos hacer grandes avances para mejorar nuestras políticas sociales, de manera que el crecimiento y el desarrollo sean sostenibles en el futuro.

El BID constituye un eficaz canal de apoyo en todos estos aspectos. El Banco siempre ha sido una fuente de información importante y confiable sobre los países latinoamericanos y caribeños, en términos de indicadores de desarrollo, tanto nacionales como regionales. El Banco mantiene y constantemente actualiza sus bases de datos sobre los aspectos macroeconómicos, comerciales y sociales de la región, y a través de nuestras publicaciones y de la *página web* en la Internet, nos proponemos poner esa información a disposición del público más amplio posible, incluido el de Asia. En colaboración con la UNCTAD y en asociación con organizaciones regionales y subregionales, también hemos desarrollado una base integral de datos comerciales para el hemisferio llamada "TRAINS for the Americas". Además, el Banco asiste a los países y subregiones en el desarrollo de bases de datos confiables sobre asuntos comerciales y de desarrollo.

En colaboración con el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), el Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (Intal), con sede en Buenos Aires y que depende del BID, acaba de organizar una reunión de instituciones latinoamericanas de investigación dedicadas de lleno a estudiar la región de Asia y el Pacífico. El propósito de esa reunión fue aumentar el conocimiento mutuo que tienen dichas instituciones acerca de sus programas de investigación y actividades en materia de conferencias y fortalecer, mediante una mayor interacción, los conocimientos técnicos sobre la región. El BID, incluido el Intal, considera de importancia especial el estudio de Asia y el Pacífico y los enlaces entre América Latina y Asia.

El BID se encuentra plenamente dedicado a ofrecer asistencia a los países latinoamericanos con sus políticas de reforma estructural, sus esfuerzos de integración comercial y regional, sus necesidades de infraestructura nacional y regional, sus medidas tendientes a reducir la pobreza y sus políticas sociales y educativas –todos éstos, naturalmente, son los mandatos principales de nuestro Banco. Japón es un importante accionista del Banco, y entre todos los miembros, es el país que mantiene el fondo fiduciario más grande de apoyo a los proyectos de desarrollo en América Latina. Este es otro ilustre símbolo de nuestra creciente asociación transpacífica y de la labor que el Banco puede realizar para fomentar lazos cada vez más estrechos entre ambas regiones.

Resumen

La globalización es el fenómeno económico más destacado desde inicios de los años noventa. La liberalización económica y comercial, una mayor competencia entre los distintos mercados y sectores de la economía, y la existencia de redes de comunicación más baratas y eficientes han provocado un aumento sin precedentes del flujo de bienes, servicios y capital financiero, así como de ideas, imágenes y preferencias, entre países y regiones. El resultado es una interdependencia cada vez más pronunciada entre las diversas economías nacionales.

La globalización es un desafío para los estados nacionales, pero al mismo tiempo promueve vigorosamente el regionalismo en el mundo. Asimismo, presenta aspectos favorables y adversos, entraña al mismo tiempo oportunidades y desafíos.

La primera de las fuerzas que está detrás de este proceso es la liberalización del comercio y la desregulación de los mercados, seguida de cerca –y complementada– por el rápido aumento del capital y la expansión de los mercados financieros internacionales, factores que crean nuevas oportunidades de competitividad y de especialización internacional.

Un segundo factor de crecimiento y especialización de la producción mundial radica en la innovación tecnológica en general, y en particular en lo referente a la información y las comunicaciones. Fortalece este fenómeno la expansión sin precedentes de las corrientes de inversión extranjera directa.

Los países en desarrollo han sido un factor importante del crecimiento de la economía mundial: su tasa media anual de crecimiento del producto ha superado el 5% en comparación con sólo un 2% en los países industrializados. Sin embargo, dicho éxito enfrenta también limitantes en un mundo cada vez más competitivo, como las oportunidades de acceso a los mercados, la posibilidad de incrementar sus exportaciones y la capacidad de atraer un volumen adecuado de inversiones privadas que puedan sustentar su crecimiento económico. Otro riesgo es la excesiva exposición a las fluctuaciones financieras internacionales, agravadas por la creciente movilidad del capital y la ines-

tabilidad de los mercados financieros en un mundo globalizado. En esta etapa cobra extraordinaria importancia la cooperación internacional para evitar las perturbaciones financieras. También la adquieren los esfuerzos de integración económica regional.

América Latina está mejor preparada que en el pasado para enfrentar el proceso de globalización. En los últimos diez años ha logrado restablecer los equilibrios macroeconómicos, elevar la tasa media anual de crecimiento, reducir la inflación, expandir las exportaciones y mejorar considerablemente su imagen en la comunidad financiera internacional. Sin embargo, hay que reconocer que la región sigue siendo muy vulnerable frente a los acelerados cambios que están ocurriendo en la economía mundial. Junto con las políticas económicas nacionales, la integración económica regional contribuye a dar una respuesta a las exigencias del desarrollo y al entorno nacional. En comparación con los procesos tradicionales de integración, sus nuevas formas presentan, entre otras, dos ventajas. Primero, los acuerdos bilaterales o regionales de libre comercio permiten eliminar las barreras comerciales a un ritmo más acelerado. Segundo, las aperturas parciales logradas a través de estos acuerdos encuentran menos resistencia.

GLOBALIZACION E INTEGRACION REGIONAL: CONSECUENCIAS PARA AMERICA LATINA²⁶

La globalización, según un reciente artículo aparecido en *The Economist*, se ha convertido en el vocablo económico para inicios de la década de los noventa. Redes de comunicaciones más baratas y eficientes, la liberalización económica y una mayor competencia entre mercados y sectores de la economía, han suscitado un aumento sin precedente del flujo de bienes, servicios y capital financiero entre países y entre continentes. El resultado ha sido una interdependencia cada vez más pronunciada de las economías nacionales y, lo que es significativo, una participación sin precedente de los países en desarrollo en ese proceso. La globalización entraña riesgos, así como oportunidades, y algunos la consideran como una combinación de aspectos favorables y desfavorables. No obstante, la determinación de liberalizar el comercio multilateral y las inversiones –un factor clave en que se basa el proceso de la globalización– es vigorosa y amplia, como lo pone de manifiesto el progreso que logramos recientemente en los foros del GATT y de la nueva Organización Mundial del Comercio (OMC).

Observamos una tendencia cada vez más pronunciada –en casi todas partes del mundo– que lleva al establecimiento, o a la intensificación, de procesos de integración regional: en Europa las noticias referentes a la UE ocupan a diario los titulares de la prensa, a la vez que su proceso de ampliación hacia el Este es objeto de un debate continuo. Las economías de Asia y la región del

²⁶ Exposición del Presidente Iglesias en ocasión del seminario “Visión Crítica de la Globalidad”, organizado por el Centro Latinoamericano de la Globalidad (Ciudad de México, México, 13 de noviembre de 1997).

Pacífico están ampliando sus vínculos intrarregionales a través de ASEAN y APEC; y en nuestro propio continente han abundado, en los últimos años, los planes de integración regional; desde 1990 a esta parte se han celebrado más de una docena de importantes acuerdos entre países latinoamericanos y entre éstos y sus vecinos de América del Norte; otros acuerdos están siendo negociados. El deseo de ampliar nuestros lazos comerciales con los países vecinos ha orientado también el proceso encaminado a crear un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), a más tardar en el año 2005.

El creciente regionalismo, ¿va en detrimento de la globalización o de la apertura económica? El tema es objeto de polémicas entre los economistas y los responsables de la política económica en todo el mundo. Por definición, los acuerdos de integración regional suponen preferencias, que favorecen exclusivamente a ciertos países. Ellos dan lugar casi siempre, en alguna medida, a una diversificación del comercio. Pero lo que observamos en los últimos años es un tipo de integración orientada hacia el exterior, no al interior; una modalidad de integración que respalda las medidas de apertura de mercados y promueve una mayor productividad y competitividad en las economías participantes. Este “regionalismo abierto”, según se lo denomina, es especialmente evidente en América Latina y, como lo revela la experiencia, comprende también un fuerte componente de creación de comercio. Esto, aunado a los efectos dinámicos de la mayor productividad, lleva a quienes proponen un ‘regionalismo abierto’ a sostener que el mismo forma parte del proceso de globalización y que, en consecuencia, lejos de perturbar el proceso de apertura e integración económica mundial, lo promueve. Los acuerdos de integración regional orientados hacia el exterior pueden brindar a los países participantes oportunidades formidables para prepararse para lo que podría denominarse una respuesta “creativa” o “proactiva” frente a la globalización y a la creciente competencia internacional que ese proceso lleva consigo. Al hacerlo, ellos pueden contribuir también a reducir los riesgos de un aumento del proteccionismo en la economía mundial.

Muchos políticos y economistas han llegado a considerar la globalización como un proceso irreversible, pese a que en nuestra historia reciente de hecho hemos sido testigos de una abrupta marcha atrás de un proceso similar de integración económica internacional, cuyos comienzos coincidieron con la iniciación de la “era dorada” del capitalismo en el siglo pasado. El período de cincuenta años que precedió a la primera guerra mundial contempló un pronunciado incremento de las corrientes transfronterizas de comercio, capital y personas. Ese proceso, sin embargo, se detuvo después de la guerra, cuando el estallido de la Gran Depresión indujo a muchas economías industrializadas a poner en marcha un nuevo período de fiero proteccionismo comercial y severas restricciones a la movilidad del capital.

Muchos creen que no sería tan fácil como antes dar marcha atrás a la actual tendencia a la globalización. Para comenzar, las autoridades económicas han aprendido las lecciones que ofrece el fracaso de las políticas de empobrecimiento del vecino seguidas en los años treinta. Además, las nuevas tecnologías y los nuevos instrumentos financieros hacen difícil que los gobiernos impongan controles eficaces al capital, y la presencia de un creciente número de empresas multinacionales que pueden transferir libremente la producción de un país a otro haría difícil alzar barreras

efectivas al comercio. Actualmente, la tendencia a la globalización abarca, además, a un número de países mayor que a principios de siglo, cuando grandes regiones del mundo aún no formaban parte de la denominada economía 'global'.

Si la globalización es irreversible, nuestros países deben esforzarse en hacer frente a los retos inherentes a ese proceso. ¿Cuáles son esos retos, y qué oportunidades debemos aprovechar a partir de una economía mundial cada vez más integrada?

Globalización: oportunidades y desafíos

La globalización refleja una tendencia de creciente apertura e integración económica *de facto* entre las economías, que ha dado al mundo medio siglo de prosperidad sin precedente, aunque esa prosperidad sólo haya llegado a sectores todavía limitados entre los países del Tercer Mundo y a un grupo de países cuyo número se ha ampliado, pero que aún deja fuera grandes mayorías y grandes diferencias en la distribución del ingreso entre naciones. Tres fuerzas, en especial, han suscitado esa tendencia. Primero, y quizá el factor más decisivo, la mayor integración de los mercados ha sido orientada por innovaciones en gran escala en materia de información y tecnología de las comunicaciones. Aunado a la paulatina disminución de los costos del transporte, ese fenómeno ha reducido las distancias entre los mercados y ha facilitado en gran medida las comunicaciones transfronterizas. Segundo, la liberalización del comercio, la desregulación de los mercados y la mayor movilidad del capital que están teniendo lugar en todo el mundo brindan nuevas oportunidades para la especialización internacional, lo que constituye un poderoso estímulo adicional a la integración de los mercados mundiales. Por último, cabe mencionar las fuerzas dinámicas de la competencia –liberadas por los dos fenómenos antes referidos– que han suscitado grandes transformaciones en materia de producción. La globalización, en realidad, no es nada más que el desarrollo natural del capitalismo: a medida que los mercados se desarrollan, se van integrando cada vez más a escala nacional, regional y mundial.

- Uno de los resultados de ese proceso ha sido un acelerado incremento del comercio internacional, más rápido que el crecimiento de la producción mundial. En las cuatro últimas décadas, el volumen del comercio se multiplicó por quince, en comparación con la sextuplicación de la producción mundial. Tan sólo en los años noventa, el comercio mundial se expandió a una tasa media del 8,5% por año, es decir a un ritmo que sobrepasó en más del doble al de la producción mundial, cuya tasa de incremento fue, como promedio, del 3% anual. El comercio de servicios ha llegado a ser un aspecto importante del comercio internacional: una amplia gama de servicios financieros, jurídicos, gerenciales y de información se comercializan ahora entre los países, a la par de los productos tradicionales.

- Paralelamente con el comercio, y en muchos casos dándole impulso, se encuentra la expansión sin precedente, en todo el mundo, de las corrientes de inversiones extranjeras directas. El aumento de la competencia en mercados en rápida expansión ha obligado a las compañías a

procurar, sin cesar, una mayor eficiencia. Día a día, en todo el mundo, nuevas compañías están ampliando sus operaciones comerciales, llevándolas más allá de sus fronteras nacionales, para aprovechar no sólo nuevos mercados, sino también lugares más rentables para sus actividades productivas. Esto ha impuesto a los países la pesada carga de crear un entorno propicio para la inversión extranjera, aspecto sobre el que inclusive deben competir unos con otros.

- Lo ocurrido en los mercados financieros internacionales ha sido aún más espectacular. El capital ha adquirido una movilidad sin precedentes en los últimos quince años y el volumen de las transacciones financieras internacionales ha registrado un aumento explosivo. El monto de las transacciones en divisas supera el billón de dólares diarios; el de las transacciones internacionales en acciones asciende a alrededor de US\$1.500 millones diarios. El capital se transfiere a través del mundo en cuestión de segundos.

Algunos de los hechos más extraordinarios referentes a las corrientes financieras han tenido lugar en economías emergentes. Actualmente, la afluencia de recursos financieros privados a esas economías supera en gran medida a la de recursos oficiales; una década atrás sucedía lo contrario. Se estima que en 1996 ingresó a los mercados emergentes capital privado por un monto de US\$250.000 millones –incluidas inversiones extranjeras directas, corrientes de inversiones de cartera y préstamos de bancos– en comparación con US\$25.000 millones en la década anterior. En los años noventa, América Latina ha tenido acceso a alrededor de un tercio del volumen total de las corrientes, ubicándose Argentina, Brasil, Chile y México entre los doce países en desarrollo que han obtenido un mayor volumen de capitales extranjeros.

Muchos conciben a la globalización como una tendencia positiva, que ofrece beneficios tangibles para la economía mundial, resultantes de una asignación más eficiente de los recursos en todo el mundo. La especialización comercial y la liberalización del comercio han beneficiado a los consumidores, al ofrecerles una gama más amplia de bienes de fácil acceso y bajo costo. Los inversionistas privados se han beneficiado al contar con una gama más amplia de oportunidades de inversión en los mercados de capital internacionales, así como de una mayor rentabilidad del ahorro. Las empresas de todo el mundo, por su parte, han obtenido el beneficio consistente en mayores posibilidades de acceso al mercado; especialmente en el mundo en desarrollo. La disponibilidad de un gran volumen de capital privado ha brindado muchas nuevas oportunidades de incrementar la inversión, modernizar la tecnología, mejorar los procesos de producción y acelerar el crecimiento económico en los países en desarrollo, no sólo en su propio beneficio, sino también en beneficio de las economías industrializadas, a través de una mayor demanda de sus bienes y servicios. De hecho, en el transcurso de la presente década, los países en desarrollo han sido el principal motor del crecimiento de la economía mundial; la tasa media anual de crecimiento del producto en esas economías ha superado el 5%, en comparación con apenas un 2% en los países industrializados.

Pero las mayores oportunidades también entrañan mayores riesgos. En un mundo de competitividad cada vez mayor, los países que no están en condiciones de lograr mejores resulta-

dos comerciales o de atraer un volumen adecuado de inversiones privadas corren el riesgo de quedar al margen. La liberalización del comercio y la inversión aumenta grandemente las posibilidades de que las compañías transfieran producción de un país a otro, en función del atractivo relativo que el país ofrezca en cuanto a potencial del mercado, costo de producción, incentivos para las inversiones y otros factores similares, todos los cuales determinan los riesgos y, por ende, los costos vinculados con las transacciones financieras. De hecho, las compañías tienen en cuenta toda la gama de factores al evaluar el atractivo de un país como lugar de inversión: su estabilidad macroeconómica y la previsibilidad de su tipo de cambio; el grado de apertura de su régimen comercial; la productividad; el costo de su fuerza de trabajo, y la transparencia de su marco regulatorio. Los países que no establecen un entorno de confianza económica interna que promueva el ahorro, la inversión y la producción, y que no logren convencer a los agentes económicos de que ese entorno ha de ser duradero, corren el riesgo de quedar a la zaga en la economía global de hoy, en que las percepciones del mercado son decisivas para determinar hacia dónde ha de fluir el capital.

Y aquí se encuentra otro riesgo de la globalización. La movilidad del capital ha agravado en gran medida el riesgo de una gran inestabilidad de los mercados financieros. Como lo puso de manifiesto la crisis del peso mexicano a fines de 1994, y como lo demostraron también las recientes perturbaciones que tuvieron lugar en los mercados de capital asiáticos, la percepción de que en un país no existe disciplina macroeconómica puede conducir a un rápido cambio de sentido de las corrientes de capital, que suscite efectos desestabilizadores. La denominada disciplina del mercado es útil; en principio para prevenirse de la volatilidad de esas corrientes, aunque no siempre es suficiente. La experiencia ha demostrado que cuando quedan librados a la acción de sus propios mecanismos, los mercados financieros suelen dar muestras de una miopía de corto plazo, y tardan mucho en imponer disciplina, haciéndolo recién cuando los desequilibrios son de tal magnitud que las correcciones no pueden menos que ser traumáticas para los países afectados.

Basarse en un exceso de afluencia de capital a corto plazo para financiar el desarrollo es especialmente peligroso, ya que un país puede, literalmente, verse privado de liquidez casi de la noche a la mañana. Además, dado el alto grado de integración actual de los mercados financieros, las crisis pueden propagarse rápidamente a otros mercados ("efecto contagio"), suscitando también en ellos graves efectos desfavorables. En América Latina lo demostró claramente el "efecto tequila" de la crisis del peso mexicano: la devaluación que tuvo lugar en México indujo a los inversionistas a retirar fondos de casi toda América Latina, lo que dio lugar a efectos recesivos severos (y, por fortuna, de corto plazo) en algunas de las economías de la región. Y tal como lo hemos visto en las últimas semanas, los problemas financieros de las economías asiáticas han provocado repercusiones en gran escala fuera de la región, afectando a las carteras de inversiones en todo el mundo.

En los últimos años se han realizado numerosos esfuerzos encaminados a incrementar la cooperación internacional para evitar las perturbaciones financieras y hallar la manera de mitigar las consecuencias mundiales de esas perturbaciones. Será útil contar con una mayor información, pero eso no basta, porque no puede afirmarse terminantemente que la dinámica del mercado se ajuste en forma lineal en virtud de la revelación de datos. De hecho, como lo ha demostrado la

reciente perturbación experimentada por los mercados financieros, el riesgo que supone el aumento de la movilidad del capital sigue siendo real, y la primera y mejor defensa se encuentra a nivel de cada país, que debe tratar de reducir al mínimo su vulnerabilidad frente a las perturbaciones. Resulta esencial una adecuada aplicación de normas de prudencia en los mercados internos y la preservación de un equilibrio macroeconómico sostenible. En lo que constituyó un programa más polémico, algunos países, han tratado de aplicar medidas directas, de carácter temporal, encaminadas a restringir la afluencia de capitales inestables, a corto plazo. Ese tipo de medidas, por supuesto, suscita también costos a corto plazo, y existen distintas opiniones entre los economistas sobre la eficacia a largo plazo de esas medidas. De todos modos, la mayoría de los economistas admiten que es razonable que los países con mercados financieros subdesarrollados y sistemas bancarios imperfectos lleven a cabo la apertura de su sector financiero, a un ritmo compatible con la estabilidad macroeconómica y con el establecimiento de sólidos sistemas de regulación y control de sus sistemas financieros.

América Latina no ha sido excluida del proceso de integración de la economía mundial. De hecho, sus reformas han constituido un aporte a la tendencia mundial hacia la globalización, no menos que una reacción frente a la misma. Pero ¿qué futuro puede esperar América Latina en esta era de globalización? y ¿de qué modo los planes de reformas económicas, sociales y de integración regional pueden ayudar a nuestros países a mantenerse en primera fila en la carrera mundial en pro de la eficiencia y la competitividad?

¿Cómo hacer frente a los desafíos de la globalización en América Latina?

Las preguntas son desde luego pertinentes. Más allá del debate pendiente sobre si la globalización es un hecho o una ideología, debemos reconocer que la región debe buscar sus objetivos de desarrollo económico y justicia social en un cambiante entorno de fuerzas que no controla. Cabe interrogarse qué instrumentos de política puede poner en marcha para aprovechar los beneficios u oportunidades que le ofrecen esas fuerzas y reducir al mínimo posible los riesgos de sus impactos negativos.

La respuesta no es fácil y sin duda suscita incertidumbres que no voy a pretender resolver en esta ocasión. Pero me aventuraré a proponer dos hipótesis:

- Una defensa eficaz frente a los peligros de la globalización lo constituye una economía ordenada, estable, con balances macroeconómicos y con creciente capacidad de competencia en los mercados internacionales. Por lo menos la experiencia comparada con otros países nos permite arriesgar esa afirmación. Eso no quiere decir que todos los riesgos de la globalización estén cubiertos, pero no cabe duda que las defensas mejoran bajo esas condiciones.
- Acelerar y profundizar la integración regional bajo los principios del “regionalismo abierto”, que hemos venido defendiendo en la región y que ha hecho carne en la voluntad de los dirigentes políticos de la mayoría de las tiendas políticas de la región.

Veamos la primera línea de defensa: el cambio económico que se está dando en la región. Al reaccionar frente a los retos de una economía mundial cada vez más globalizada, América Latina tiene ante sí una dificultad mayor que la que experimentan otras regiones, como Asia Sudoriental, América del Norte y Europa Occidental. En tanto que estas últimas regiones parecerían estar en condiciones relativamente favorables en la economía mundial (pese al reciente surgimiento de problemas en algunos mercados asiáticos), las economías de América Latina siguen realizando cambios estructurales básicos. Y esa labor debe realizarse en el contexto de considerables problemas sociales heredados del pasado, los más prominentes de los cuales son la pobreza continua y generalizada, una distribución del ingreso notoriamente sesgada y, como base de esos fenómenos, un nivel medio de educación muy bajo en la mayor parte de la región. Por lo tanto, para aprovechar los beneficios de la globalización, América Latina debe realizar un doble esfuerzo: primeramente alcanzar a otras regiones tanto en sus logros económicos como sociales y luego competir eficazmente con ellas en los mercados mundiales.

Todos sabemos que la prolongada crisis de la deuda que experimentó América Latina en los primeros años de la década de los ochenta actuó como agente catalizador de un extraordinario cambio de la política económica en nuestra región. La tendencia general hacia la globalización de la economía mundial hizo aún más imperiosa la necesidad de reformas. Por otra parte, es un hecho que América Latina sufrió grandes transformaciones en el decenio pasado. Los gobiernos de nuestra región han aplicado múltiples reformas estructurales en los ámbitos del comercio internacional, los mercados financieros, la esfera tributaria y fiscal, la privatización, los mercados de trabajo y los sistemas de seguridad social. La intervención del Estado en la economía ha sido reducida a través de programas de desregulación y privatización en gran escala, lo que ha permitido al sector privado recuperar y afianzar su papel como principal motor del crecimiento económico. El ajuste macroeconómico ha contado en toda la región con la ayuda de una gestión fiscal prudente y políticas monetarias estrictas. En conjunto, esos programas de reforma han dinamizado los mercados y la actividad empresarial y, como es natural, han acentuado la interrelación de la región con la economía mundial, promoviendo además una integración espontánea del mercado regional.

Quizá el cambio más espectacular que ha tenido lugar en las economías de América Latina en los últimos años se ha producido en la esfera de la política de comercio exterior. Desde fines de la década de los ochenta, los países de América Latina y el Caribe han llevado a cabo una estrategia general de liberalización del comercio que comprende medidas unilaterales, compromisos multilaterales e iniciativas regionales. La liberalización unilateral del comercio ha dado lugar a una pronunciada reducción de los aranceles aduaneros a la exportación que se aplican en la región, así como a estructuras arancelarias más uniformes y a la eliminación de muchas barreras no arancelarias al comercio. El arancel aduanero medio a la importación de la región se redujo del 45% –en el período que precedió a la reforma– al 13% a mediados del decenio de los noventa. En la reciente Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales, América Latina fue la única región en desarrollo que vinculó el 100% de sus aranceles aduaneros; ahora la región se esfuerza en cumplir las nuevas normas generales de disciplina comercial a que dio lugar esa histórica ronda de negocia-

ciones. A nivel regional, los países de América Latina han puesto en marcha, además, toda una gama de planes de integración en que la liberalización del comercio exterior ha cumplido un papel clave.

Los resultados de las reformas en el plano económico han sido alentadores:

- En primer lugar, la tasa media anual de crecimiento del PIB de América Latina fue del 3% en el periodo 1990-1996; un aumento frente a apenas un 1% en los años ochenta. Según se prevé, en el presente año la tasa de crecimiento económico de la región será del 4%. Los últimos acontecimientos en los países del Sudeste Asiático podrían afectar esa meta.

- Segundo, la inflación se ha reducido de cifras de tres dígitos en los últimos años de la década de los ochenta al 19% en 1996; ello obedece en parte al mejoramiento de los saldos fiscales. Una tasa de inflación de un solo dígito ha llegado a ser una realidad en varios países y una meta realista para muchos otros.

- Tercero, y como reacción frente a un entorno macroeconómico más saludable, la inversión interna bruta ha aumentado a un 6,1% por año en la presente década.

- Cuarto, los resultados del comercio de la región han mejorado en forma considerable. El crecimiento de las exportaciones casi se ha duplicado, pasando del 4,9% por año en la década de los ochenta al 8,3% en 1990-1996. Al mismo tiempo se ha registrado un aumento aún más acelerado de las importaciones, incremento que ha superado el 14% por año, como promedio, en los años noventa. El total del comercio, expresado como porcentaje del PIB de la región, se duplicó en la década pasada, situándose las cifras en un 36% en 1996, frente a un 18% en 1986, lo que es un claro indicio de una mayor apertura comercial.

- Quinto, América Latina ha mejorado considerablemente su reputación en la comunidad financiera internacional, lo que le ha permitido atraer un enorme volumen de capital extranjero. A los inversionistas no sólo les ha resultado beneficioso poder operar en los incipientes mercados de capital de la región, sino que además han invertido directamente en instalaciones productivas para aprovechar el potencial de crecimiento y la expansión de los mercados de la región. El promedio de las inversiones extranjeras directas ha sido de US\$17.000 millones por año en la década de los noventa, lo que equivale a más de un tercio del total de la afluencia de capital.

Los hechos referidos han suscitado una sensación de progreso y éxito de los que debemos enorgullecernos. Pero no debemos perder de vista dos frentes que califican esa visión optimista que reflejan los promedios económicos. Uno tiene que ver con el frente económico mismo, el otro con el conocido frente social.

- La región sigue siendo muy vulnerable a los acelerados cambios que están ocurriendo en la economía mundial. Nuestros niveles de ahorro e inversión, y nuestras tasas de crecimiento económico, si bien se están recuperando en relación con los registrados en los años ochenta, son aún relativamente exiguos, en especial si se comparan con los de otras regiones

en desarrollo, muy especialmente las de Asia Sudoriental. El aumento del ahorro interno es fundamental para limitar la dependencia de los flujos financieros externos siempre riesgosos y volátiles. De hecho, las tasas de crecimiento económico de la región son todavía menores que las anteriores al decenio de los ochenta. La situación fiscal sigue siendo delicada en muchos países. Las instituciones del sector público siguen presentando fallas; la capacidad de reacción frente a los problemas sociales que plantea la globalización es, por lo tanto, escasa. Está lejos de haberse completado la reconversión de la competitividad del sector privado, y muchos sectores financieros internos han experimentado crisis, o son vulnerables a las mismas. En lo que atañe a la política económica, la experiencia de América Latina nos enseña que sus gobiernos deben estar alerta frente a las “luces rojas” de los indicadores económicos; por ejemplo los déficit fiscales o en cuenta corriente de grandes proporciones, las tasas de interés punitivas o la sobrevaloración de la moneda.

- El segundo frente que califica el crecimiento y el proceso de cambio económico es sin duda el social. El fuerte deterioro de la situación social, que habría empezado a mejorar en los decenios de los años sesenta y setenta, sufrió un gran retroceso con la “década perdida” de los años ochenta.

Luego, los procesos de ajuste también trajeron costos sociales y “nuevos pobres”. Según los últimos informes de la CEPAL, el porcentaje relativo de pobreza se habría estabilizado y tendería tendencias a decrecer. No así el número de pobres, que ha subido en consonancia con el aún fuerte aumento de la población.

El tema es ciertamente preocupante. Sin embargo, los estudios de los equipos técnicos del Banco, adentrándose en el problema, han procurado demostrar que las reformas económicas no han agravado el problema de la pobreza y en algunos países ya han contribuido a su reducción, como es el caso de Chile y Uruguay, y más recientemente el propio Plan Real en Brasil.

Sin pretender entrar en conclusiones simplistas sobre el tema, de por sí complejo y controversial, me atrevería a formular estos conceptos. Las reformas económicas basadas en la estabilidad y la eficiencia económica no aseguran por sí solas la eficiencia social, medida esta como reducción de la pobreza y mejoramiento de la distribución del ingreso. Pero la hacen posible a condición de que sean acompañadas de políticas públicas activas –especialmente las educativas– y focalizadas en los sectores excluidos de la sociedad. Por lo menos la historia demuestra, tanto dentro como fuera de América Latina, que aquellos países que han sido capaces de poner en marcha economías estables y eficientes son los que mejor han podido generar los dividendos sociales, que son el fin primero de cualquier política de eficiencia económica.

En cambio, parece que aquellos que han estado sometidos a desbordes inflacionarios, producto de altos déficit fiscales o malos manejos monetarios, han agravado la situación social de pobreza y exclusión, han acentuado la mala distribución del ingreso confirmando que la inflación es el peor de los impuestos a las clases populares y la mejor contribución a los grupos privilegiados de la sociedad.

Conciliar la eficiencia económica con la eficiencia social es posible. Cualquier reduccionismo que sacrifique uno será en función del otro y dejaría fracasos costosos, tanto en el plano económico como en el social y el político.

Ciertamente que esa acumulación requiere de una presencia vigorosa del sector público, especialmente como factor de “compensación” de los profundos desequilibrios sociales e igualador de las oportunidades a que da curso al progreso de todos los ciudadanos, especialmente a través de la educación. Eso implica un Estado aliviado de tareas que puede hacer mejor el sector privado (sin que sobre este tema creo que haya fórmulas universales o sagradas) y presente en los grandes objetivos de las políticas sociales.

En la mayoría de los países con los que debemos trabajar, no percibimos un Estado en retirada en esos frentes, sino asumiendo sus irrenunciables tareas sociales luego de poner la casa en orden. Un indicador muy positivo, a mi juicio, lo señala el fuerte aumento del gasto público social que hoy estamos viendo en la mayoría de los países.

Así pues, si bien frente a la globalización una economía ordenada es un mecanismo de defensa para reducir los riesgos de la volatilidad internacional, los avances realizados hasta el presente, aunque en la dirección apropiada, no han dado respuesta aún en lo interno al balance entre la eficiencia económica y la social y esas son las próximas tareas que deben enfrentar los gobiernos a través de las llamadas “reformas de segunda generación”.

Regionalismo abierto: un vehículo de competitividad internacional

Veamos ahora la otra línea de defensa frente a los riesgos de la globalización: el regionalismo abierto.

Existe cierta controversia sobre la magnitud de los beneficios que la integración regional puede suscitar para los países participantes y para la economía mundial en general. Suele estimarse que, desde el punto de vista puramente económico, los acuerdos de preferencias –por ejemplo los acuerdos de libre comercio bilaterales o subregionales– no son tan eficaces como la liberalización comercial unilateral o multilateral. Esto es indudable cuando la integración regional se lleva a cabo dentro de un entorno de política económica proteccionista, orientado hacia el interior, caracterizado por la prevalencia de altas barreras comerciales frente a los participantes externos. Pero, como ya señalé, los programas de integración regional que estamos contemplando en la América Latina de hoy distan mucho de estar orientados hacia el interior. Se caracterizan, por el contrario, por un espíritu de *regionalismo abierto*, que promueve la competitividad, la especialización y, por ende, una mayor productividad en los mercados nacionales, en evidente beneficio del consumidor y de la solidez de la economía en general. Los programas de integración subregional forman parte de la estrategia global de América Latina de abrirse a la economía mundial y, por lo tanto, son el complemento de los programas de liberalización de la región a nivel unilateral y multilateral.

¿Por qué nuestros países han aplicado una combinación de medidas de liberalización del comercio de carácter unilateral, multilateral y regional? ¿Por qué no se han limitado a ejecutar

medidas de liberalización unilaterales? A corto plazo, las medidas unilaterales suponen un costo del ajuste que puede ser elevado cuando las empresas locales anteriormente protegidas se ven confrontadas, súbitamente, con una competencia proveniente “de todos lados”. Esto puede hacer que los programas gubernamentales de liberalización sufran una oposición política considerable, en especial porque las medidas unilaterales impiden a los exportadores locales obtener un acceso más expedito a otros mercados a cambio de la aplicación, por su propio país, de medidas de liberalización. La oposición puede ser especialmente vigorosa si –como sucede en muchos países de América Latina– los gobiernos aplican a la vez duras medidas de ajuste estructural que suscitan efectos recesivos en la economía local. Esto no significa que deba prescindirse de las medidas unilaterales: éstas, por el contrario, han sido muy beneficiosas para América Latina en el decenio pasado. Forman parte de la médula del proceso de reinserción de la región en la economía mundial al cabo de un prolongado periodo de aislamiento, y en los próximos años deben seguir integrando la política de liberalización del comercio de la región. No obstante, en determinadas coyunturas, las medidas unilaterales pueden no constituir la alternativa de economía política óptima de que disponen los gobiernos que tratan de aplicar políticas y reformas orientadas hacia una economía de mercado.

Una liberalización multilateral del comercio enmarcada en la OMC ofrece a los países un doble beneficio: además del aumento de la eficiencia a que da lugar la reducción unilateral de los aranceles aduaneros, cada país logra un acceso más expedito al mercado para sus exportaciones dirigidas a todos los demás países. No obstante, el problema que plantean los acuerdos multilaterales es que sus negociaciones suelen ser muy prolongadas. Además, las rondas de negociaciones comerciales mundiales tienden a producirse en forma de impulsos aislados, que a los países en desarrollo les hace imposible controlar su cronograma.

Si la integración regional se lleva a cabo conforme al principio del “regionalismo abierto” –es decir, encaminándose hacia el objetivo de una liberalización más rápida con algunos países que con otros, en lugar de erigirse una “fortaleza” de protección frente a terceros– de ella pueden emanar beneficios específicos:

- Primero, los acuerdos de libre comercio bilaterales o regionales permiten a los países participantes eliminar las barreras al comercio mutuo a un ritmo más acelerado que el que podría lograrse en un contexto multilateral mundial. Ello permite a los países celebrar acuerdos de alcance más general, incluyendo normas disciplinarias que aún no hayan sido previstas en los acuerdos multilaterales.

- Segundo, a diferencia de lo que ocurre con la liberalización unilateral, una apertura parcial realizada a través de un acuerdo bilateral o subregional suele tropezar con menos resistencia política, porque se da en un contexto de “reciprocidad”, con garantías jurídicas de acceso al mercado con las que no se cuenta en una estrategia de apertura unilateral.

- Tercero, la apertura parcial limita las repercusiones negativas a corto plazo que sufren los ingresos fiscales en virtud de la liberalización del comercio exterior. Este punto es sumamente

importante para los países de América Latina, cuyos ingresos fiscales se han basado en gran medida, tradicionalmente, en los impuestos sobre las importaciones y las exportaciones.

- Cuarto, una competencia más intensa dentro de un mercado regional más amplio obliga a las empresas locales a hacerse más productivas y por ende las prepara para un futuro programa de liberalización a nivel unilateral y multilateral.

- Quinto, los planes de integración regional pueden ayudar a los países participantes a obtener un mayor volumen de inversiones extranjeras, lo que en muchos casos ha resultado ser un canal eficaz para la transferencia de nueva tecnología, el aumento de la competencia y una convergencia económica mundial. Chile, por ejemplo, ha puesto en marcha importantes medidas de liberalización unilateral del comercio, pero su mercado sigue siendo pequeño. De ahí el interés del país por formar parte de la zona de libre comercio del Mercosur, no sólo para lograr un mayor acceso a los grandes mercados de Argentina y Brasil, sino también para captar inversiones extranjeras vinculadas con el Mercosur. Es evidente que en lo referente al aumento de la afluencia de inversiones extranjeras directas México también se ha visto beneficiado por su acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos y el Canadá.

- Finalmente, los acuerdos de integración regional pueden dar a los países participantes un mayor poder de negociación en foros multilaterales como el de la OMC o en el caso de los países latinoamericanos, en debates hemisféricos referentes al Area de Libre Comercio de las Américas. Los países del Mercosur ya negocian al unísono en los diversos foros existentes en el proceso del ALCA, y tanto los países de América Central como los del Caribe adoptaron recientemente importantes medidas encaminadas a armonizar sus respectivas políticas de comercio exterior a fin de reforzar sus posiciones en las negociaciones con terceros países y con otras regiones.

Como es natural, la integración regional plantea el peligro de la desviación del comercio, y algunos han sostenido que una integración exitosa, dados ciertos supuestos de comportamiento oportunista, podría actuar como disuasivo de la liberalización unilateral o multilateral, o postergar el interés en la misma. Por lo tanto, reviste máxima importancia mantener vivo en nuestra región el espíritu del “regionalismo abierto” y hacer coincidir nuestros programas de liberalización a nivel regional con avances continuos a nivel unilateral y multilateral. Si bien es mucho lo que nuestros países han avanzado en la senda de la liberalización unilateral del comercio en los últimos años, el nivel arancelario medio de nuestra región, que es del 13%, sigue siendo alto. A través de una reducción aún mayor de los aranceles aduaneros se logrará una mayor eficiencia y se crearán nuevas oportunidades comerciales a escala regional y mundial. Lo mismo sucederá con los programas destinados a establecer normas de origen más abiertas y transparentes en los acuerdos de integración regional. Para evitar las disputas comerciales con terceros y salvaguardar el carácter abierto de sus acuerdos regionales, los países miembros deben mantener la compatibilidad de esos acuerdos con las normas comerciales multilaterales vigentes.

La cooperación regional puede ampliarse más allá de la esfera puramente económica, de modo de incluir ámbitos tales como el medio ambiente, la investigación y el desarrollo, salud, la

educación y otros servicios sociales. Como es natural, una mayor interdependencia económica induce a los países a buscar enfoques comunes en un creciente número de ámbitos en que las políticas nacionales (o la inexistencia de las mismas) suscitan evidentes efectos más allá de las fronteras. El caso del medio ambiente es elocuente, y no cabe duda de que a nuestros países les resultaría beneficioso diseñar eficaces mecanismos regionales de reacción frente a problemas ambientales, al mismo tiempo que aguardan la identificación y aplicación de soluciones mundiales, lo que suele ser lento.

Pero inclusive en los ámbitos en que las externalidades transfronterizas son menos evidentes, la cooperación regional puede ser beneficiosa, no en último término en lo referente al intercambio de experiencias y a la creación de un acervo común de tecnología regional. Los países de América Latina se ven confrontados con cierto número de problemas que casi no difieren de un país a otro. Tomemos, por ejemplo, el tema de la educación. Según muchos analistas, es indudable que si bien América Latina puede lograr una mayor competitividad mundial –si las reformas estructurales que está llevando a cabo en los ámbitos comercial, financiero, tributario, en la esfera de la privatización y en el campo laboral– el mayor obstáculo a un futuro crecimiento económico de la región es lo que algunos han definido como un desfase de la labor educativa. En numerosos estudios se ha destacado la importancia de la educación para que un país pueda contar con las mayores oportunidades posibles en el mercado mundial. Según algunos analistas, la población activa de América Latina actualmente cuenta, como promedio, con una escolaridad cinco años menor de la que debería poseer para alcanzar niveles congruentes con los mundiales y con su propio estadio de desarrollo. Para cerrar la brecha de la educación que separa a América Latina del resto del mundo a más tardar en el año 2020, el promedio de escolaridad de la población activa debería aumentar entre 5 y 9 años. Para ello se requieren ambiciosas reformas educativas en toda la región. En consecuencia, ¿por qué no trabajar juntos para alcanzar nuestras metas comunes?

En resumen, es plenamente posible que los programas de integración regional y la cooperación regional se conviertan en instrumentos eficaces de crecimiento económico y desarrollo en nuestra región, siempre que se guíen por el principio del “regionalismo abierto”. Ellos pueden ayudar a América Latina a competir con éxito creciente en la economía mundial globalizada de nuestros días. Pero no debemos olvidar que, a los efectos de un enfoque “proactivo” frente a la globalización, se requiere algo más que adherir a programas de apertura de mercados. Hace falta un Estado eficaz, con instituciones capaces de diseñar y aplicar políticas sociales eficaces que garanticen una distribución más equitativa de los beneficios del crecimiento económico y que a la vez proporcionen eficaces redes de seguridad social para los sectores de la población más afectados por las secuelas de una competencia inducida por el mercado.

Algunos comentarios finales

Quisiera terminar con algunas conclusiones generales sobre los problemas de la globalización, tema central de este seminario, que hoy es objeto de debate y controversia en todo el mundo.

En un seminario reciente sobre el mismo tema, el Profesor McGrew, de la Open University de Inglaterra, sintetizaba el debate en tres posiciones o tendencias, más que una escuela de pensamiento:

- Los hiperglobalistas, que conciben la globalización como una nueva época en la historia de la humanidad, que celebra el surgimiento de un mercado único y de la competencia como los grandes pilares del futuro progreso de la humanidad.
- Los escépticos, para los cuales la actual globalización no es un fenómeno nuevo, sino que tiene precedentes en el siglo pasado y como tal es una etapa más en la evolución del sistema capitalista.
- Los transformadores, quienes sostienen que los procesos de globalización son históricamente inéditos en sus actuales formas, que producen nuevos patrones de exclusión y de inclusión en las políticas económicas globales y que, por tanto, los gobiernos deben adaptarse a un mundo donde no habrá una clara distinción entre asuntos internos o externos. Y concluyen convencidos de que la actual globalización es una: “reingeniería” del poder, de las funciones y la autoridad de los gobiernos nacionales, y desde esa posición rechazan tanto la tesis ‘hiperglobalizadora’ cuanto la posición de los ‘escépticos’.

Creo que el debate seguirá por un largo tiempo entre nosotros y que estará abierto no sólo a los economistas, sino también a los sociólogos, cientistas políticos y filósofos.

Desde una posición pragmática, la globalización, como dije anteriormente, aparece como un hecho, frente al cual los países de desarrollo son una vez más “tomadores” de políticas, que fluyen desde ámbitos internacionales y que ellos no definen

Frente a esa realidad y ante la necesidad de sostener políticas apropiadas para alcanzar un crecimiento competitivo, justicia social y democracia, tenemos que aprovechar las oportunidades que nos ofrece un mundo globalizado, al que no podemos dejar de pertenecer, y reducir los riesgos y costos que implica el formar parte de ese club internacional. Este club se ha ampliado en forma espectacular con el ingreso reciente de China, Rusia, India y los países del ex-bloque socialista. Tenemos que estar preparados también para vivir en un mundo más incierto y sujeto a crisis inéditas, especialmente de orden financiero, como las que se registraron en México y Argentina en 1995 y ahora en los países asiáticos.

Frente a la necesidad de políticas que permitan aprovechar las oportunidades y limitar los riesgos, algunos países del Tercer Mundo se han movido con agilidad e inteligencia. Numerosos países están superando las más tradicionales ataduras al subdesarrollo, como puede empezar a observarse en América Latina. Esto indica que los países que no se preparan adecuadamente para enfrentar al mundo globalizado corren el riesgo de la exclusión o la marginalización.

En mis comentarios precedentes quise señalar las lecciones que se derivan de los esfuerzos de transformación que están haciendo nuestros países:

- La primera es la “alta calidad de las políticas internas”, especialmente los balances macroeconómicos. Aquellos países que son capaces de administrar con responsabilidad sus políticas fiscales y monetarias y que establecen balances macroeconómicos adecuados, tienen mejores oportunidades para mejorar sus defensas frente a las turbulencias de la globalización, a la vez que aprovechar sus oportunidades.

- La segunda es que la alta calidad de las políticas internas supone ciertamente una reforma profunda del Estado, que permite focalizar su atención preferente a las áreas sociales, especialmente la de los recursos humanos. Como lo mencioné anteriormente, la educación se ha convertido en el factor principal que apuntala la lucha contra la pobreza y la exclusión.

- Tercero, si se acepta que las políticas macroeconómicas prudentes y la focalización de la atención pública son dos puntales fundamentales para escapar de la exclusión externa y combatir la exclusión interna, deberá abrirse un ancho cauce para lograr el consenso político base, constituido por políticas de Estado que, sin desconocer las discrepancias naturales que acompañan el funcionamiento de la democracia, permita identificar ‘puntos de encuentro’ y de amplio respaldo político a las reformas económicas y sociales que reclaman los nuevos tiempos de la globalización.

- Cuarto, la otra línea de defensa principal la constituye la “navegación en común” por parte de los países de nuestra región, a través de un regionalismo abierto. Los esfuerzos de integración regional y hemisférica, sin perder de vista el objetivo ideal de un mundo comercialmente transparente al que habría de llegarse, constituyen la otra gran línea de defensa a la que tenemos que prestar atención.

Estoy seguro de que falta un tema sobre el que muchos de ustedes se estarán interrogando, que es el siguiente:

- ¿Cómo enfrentar los riesgos de la reciente inestabilidad financiera en el mundo globalizado?

- ¿Qué políticas internacionales deben adoptarse para apoyar a los países en vías de desarrollo a reducir los riesgos de la globalización y a acortar las distancias que los separan de los países desarrollados?

La respuesta a la primera pregunta tiene componentes internos e internacionales. En lo interno, nuevamente, una buena administración macroeconómica es fundamental. A ello debe agregarse una sólida administración y regulación de los sistemas financieros. En nuestro caso, dados los riesgos, en el Banco hemos venido sosteniendo que esa regulación debe ser aún más general que los Acuerdos de Basilea. En lo internacional, deben preservarse la cooperación y coordinación de políticas entre las grandes economías industrializadas y ampliarse las bases de consulta y cooperación con los países en vías de desarrollo.

A ello deben agregarse una mayor transparencia e información estadística, que elimine la alimentación de corrientes especulativas.

La creación del Euro implicará la presencia dominante de tres grandes monedas: dólar, euro y yen, lo que facilitaría una mejor coordinación de políticas. Esto puede ayudar a mantener la estabilidad de las relaciones de cambio entre las monedas y, por tanto, podría poner un freno a los movimientos erráticos y especulativos de los flujos financieros.

Con respecto a la segunda pregunta, además de la buena gestión macroeconómica y la buena regulación de los sistemas financieros, es preciso contar con mecanismos ágiles de apoyo de las instituciones internacionales frente a ataques especulativos o a las reacciones psicológicas de los mercados. La coordinación que se dio entre los organismos de Bretton Woods, el Banco Interamericano de Desarrollo y las agencias oficiales bilaterales, frente a la crisis del peso mexicano fue un buen ejemplo. Esta función de 'red de seguridad' es de primordial importancia, como también lo es el aumento de los recursos de estos organismos y de los esfuerzos para reducir la deuda externa de los países más endeudados.

El rigor y la responsabilidad en el manejo de las políticas internas debe ser acompañado por la solidaridad en el campo internacional. En una reciente conferencia, Michel Camdessus se interrogaba sobre una cuestión aún más profunda. Más allá de las líneas de defensa interna y externa, ¿es posible progresar hacia una mejor regulación global de la mundialización? El Director Gerente del Fondo reconoce la validez económica y ética de la pregunta que nos hacemos todos, pero no deja de confesar las dificultades de esa empresa. Por el momento, sólo tenemos disponible los mecanismos de consulta, pero aún no se cuenta con una presencia activa de los países en vías de desarrollo y una mejor coordinación de la red internacional de instituciones. Dice Camdessus, refiriéndose a esa nueva estrategia de una posible regulación internacional ampliada:

"Una correcta definición de toda estrategia, exige que los responsables financieros entiendan su misión más allá de la óptica macroeconómica y monetaria para integrar las dimensiones sociales, comerciales y otras. Esto se procura a través de una cooperación cada vez más estrecha con las otras instituciones, como la OIT, la OMC, etc. Una pregunta queda formulada: ¿cómo asociar las instancias políticas más elevadas a la definición de estrategias y la orientación de las instituciones? Yo escucho, en efecto, una objeción: de la misma manera que se puede decir que la guerra es una cosa demasiado difícil para ser dejada a los generales, y quizá, podría agregarse, la paz a los diplomáticos, podrá encontrarse imprudente abandonar el destino de la economía mundial en las manos de las grandes financistas. La objeción es fundada. Sería pues bueno suscitar ocasiones donde los responsables elegidos por los pueblos del mundo se reúnan para tratar a su nivel las grandes opciones estratégicas de esta gestión común. Se trataría de encontrar una fórmula más representativa que el G-7 del mundo de hoy. ¿Qué más explorar? continúo planteando la pregunta para despertar las imaginaciones institucionales, un poco calmadas".

Y termina apelando al mejoramiento de los mecanismos de regulación mundial, para la formación de una nueva generación de líderes de opinión, que asuman la responsabilidad de crear una conciencia mundial en la opinión pública universal. Se requiere que nazca una nueva ciudadanía; no un mayor cosmopolitismo, sino un verdadero ciudadano.

La pregunta de una mejor regulación de la economía mundial está planteada. Las respuestas no son fáciles. Pero el camino a recorrer está planteado en estos audaces conceptos de Michel Camdessus ante el Parlamento Francés.

Capítulo IV

EL ESCENARIO LATINOAMERICANO

Página en blanco a propósito

Resumen

Se comienza con un balance de las pérdidas de la región durante los años ochenta.

- *Considerando la fuerte baja en el ritmo de crecimiento anual del producto regional bruto, tendríamos una pérdida de producción de más de US\$2.044 millones, equivalente a 2,3 veces el PIB total de la región en 1991.*

- *El producto per cápita llegó en 1991 a US\$2.057, marcando un retroceso a sus niveles promedios de 1977.*

- *La inversión productiva bajó de un 24% del producto interno bruto en 1980 al 16 ó 17% hacia finales de la década. Esto significó el abandono de proyectos en ejecución, la discontinuidad o disminución del proceso de incorporación de nuevas tecnologías y una fuerte reducción de la producción y del empleo.*

- *El período también constituyó una década perdida en materia de estabilidad de precios, con una aceleración de la inflación, que en varios casos asumió caracteres hiperinflacionarios, como en Argentina, Brasil, Nicaragua y Perú.*

- *La tendencia declinante de la participación de las exportaciones latinoamericanas en el comercio mundial se acentuó durante el período, al bajar del 5,5% al 4,2% de ese total, con un incremento de 62% en el volumen de los productos exportados, pero con un valor corriente prácticamente estancado.*

- *El pago neto de intereses de la deuda externa y de utilidades de las inversiones en exceso a la entrada de nuevos capitales significó una transferencia de ahorros desde América Latina a los países acreedores de más de US\$220 millones que se sustrajeron al esfuerzo de ahorro.*

- *Fue esta también una década perdida en materia de bienestar social, registrándose un aumento de la pobreza crítica desde 136 millones a 183 millones de latinoamericanos, con dramáticas repercusiones sociales.*

Se hace también un balance de los legados positivos que tuvo aquel decenio.

- *La ganancia de mayor trascendencia fue la recuperación de la institucionalidad democrática.*
- *La experiencia traumática de los países de la región condujo a la gestación de nuevas actitudes económicas y sociales, con el predominio del pragmatismo sobre las ideologías, y con una fuerte reacción contra la excesiva tolerancia de los países con respecto a: (a) la inestabilidad, tanto económica como política; (b) la inflación y los déficit fiscales; (c) la ineficiencia asociada con las políticas proteccionistas, y (d) la extrema desigualdad de los ingresos.*
- *También se llegó así a consensos de política que no habían existido en el pasado, y que comprendían la búsqueda de (a) un ataque frontal a los déficit fiscales y a la inflación; (b) la promoción de la eficiencia y la competitividad en las esferas pública y privada; (c) la apertura a la competencia comercial y financiera externa; (d) la búsqueda de soluciones estructurales a los problemas sociales, y (e) la readecuación del Estado.*

Una conclusión importante, entre otras, es que los aspectos sociales deben ser concebidos como parte integral de una sola realidad económica, política y social. Otra es que la reforma del Estado ocupa una parte central en los esfuerzos de reestructuración económica, social e institucional de los países latinoamericanos. Otra área principal de reformas económicas apunta a la inserción de estos países en la nueva economía mundial. La falta de sincronización entre éstos y otros frentes a que se refieren las reformas en curso constituye una seria amenaza para mantener las posiciones ya alcanzadas.

AMERICA LATINA: UNA ECONOMIA EN TRANSICION¹

América Latina atraviesa por un proceso de profundas transformaciones estructurales, en su transición desde el estancamiento y retroceso económico y social a la consecución de un crecimiento económico estable, socialmente más equitativo que en el pasado e integrado a la economía mundial. La gran mayoría de los países latinoamericanos sufrió los efectos adversos de la crisis de los años ochenta. Sin embargo, no anticipamos que, como reacción, surgiera una gran voluntad de cambio, con amplio respaldo político, que pusiera en marcha vastas reformas estructurales destinadas a establecer las bases necesarias para un desarrollo moderno y abierto a la competencia externa. En verdad, no todos los sacrificios fueron en vano.

¹ Exposición del Presidente Iglesias en el Coloquio sobre Estrategias y Oportunidades para el Desarrollo Económico de América Latina en la Década Presente, auspiciada por el North-South Center de la Universidad de Miami (Miami, Florida, 20 de enero de 1992).

Pasaremos revista, primeramente, al surgimiento o agravamiento de las brechas económicas y sociales, como resultado de la crisis económica durante la “década perdida”. Luego haremos una breve reseña de las reformas económicas estructurales que, con distintos grados de avance, están llevando adelante numerosos países de la región. Por último, destacaremos algunos de los logros iniciales de esos esfuerzos de cambio, señalaremos los requisitos para superar la transición, e indicaremos ciertos obstáculos o problemas pendientes.

En beneficio de la brevedad y del logro de una visión comprensiva, nuestro análisis se refiere básicamente a la región en su conjunto. Ello no significa desconocer ni pretende disminuir la amplitud de las diferencias que existen entre los países. Más bien es una cuestión de enfoque hacia aquellos rasgos más generales o comunes entre los países, que en ciertos casos es necesario calificar.

Un balance de las pérdidas en los años ochenta

El año 1982 y el estallido de las crisis de la deuda externa regional marcan un hito histórico fatídico en las tendencias económicas latinoamericanas a largo plazo. Un indicador expresivo de la coyuntura y de sus secuelas lo constituye la trayectoria de la producción total de bienes y servicios generados por las economías de estos países. En efecto, el producto interno bruto (PIB) global de la región, cuya tasa de crecimiento promedio anual se había acelerado de 5,1% en 1951-60 a 5,5% en 1961-70 y a 5,9% en 1971-80, sufrió una contracción de 0,8% en 1982 y luego una baja más acentuada de 3,3% en 1983. Ello fue seguido por recuperaciones parciales y estancamiento en los años subsiguientes hasta concluir la década. ¿A cuánto asciende la pérdida de producción durante este periodo?

Producto interno bruto real (PIB) y estimado (PIBE)

Si para efectos ilustrativos estimamos los valores potenciales del PIB (PIBE) en los años 1981 a 1989, en función de una simple extrapolación de sus cifras históricas en 1960-80, y las comparamos con los valores del PIB deprimidos a consecuencia de la crisis, tendríamos una pérdida global de producción durante la década pasada por un monto acumulado de US\$2,04 billones. Esta cifra equivale a 2,3 veces el PIB total de América Latina en 1991; o sea es una pérdida de magnitudes extraordinarias.

Como reflejo del estancamiento económico de los años ochenta, el producto per cápita de América Latina en 1991 llegó a US\$2.057 (de poder adquisitivo de 1988), marcando un retroceso a sus niveles promedio de 1997. En algunos países –Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, República Dominicana y Suriname– ese retroceso fue de 15 años y en otros incluso sobrepasó los 20 años: Argentina, Barbados, Bolivia, El Salvador, Jamaica, Nicaragua, Perú, Trinidad y Tobago y Venezuela. Un factor central del estancamiento de la producción en América Latina, actuando como reflejo y a la vez como causa de agravación de la crisis, lo constituyó la drástica reducción de la inversión productiva, que de un 24% del producto interno bruto en 1980 bajó a un coeficiente del 16 al 17% en los últimos siete años de la década.

La reducción del gasto en inversión provocó al menos tres efectos negativos sobre el desarrollo económico regional: a) la posposición o el abandono de proyectos de infraestructura económica que estaban en ejecución, a lo que se sumó la falta de iniciación de nuevas obras; b) la discontinuidad o disminución del proceso de incorporación de nuevas tecnologías, con efectos nefastos sobre la transformación y modernización de la capacidad productiva a largo plazo, y c) la reducción de la producción y el empleo en una escala aún mayor que la propia baja de la inversión. Se estima que la brecha entre los niveles potenciales de inversión, calculados en función de las tendencias históricas, y el gasto efectivo puede haber fluctuado entre US\$70.000 y US\$80.000 millones por año. Hacia fines de la década esa deficiencia significó alrededor del 45% de la inversión realizada.

Los años ochenta constituyeron también una década perdida en materia de estabilidad de precios. La inflación en ese período tendió a acelerarse en la mayoría de los países de la región, y en algunos casos asumió caracteres hiperinflacionarios, como en Argentina, Brasil, Nicaragua y Perú. En la experiencia de muchos de estos países el proceso inflacionario ha sido el resultado de una combinación de múltiples causas: la monetización inorgánica de déficit fiscales; rigideces estructurales que disminuyeron la elasticidad de oferta, especialmente en la producción de alimentos y bienes de consumo en general, y componentes de inercia resultantes de factores tales como las políticas de indización de salarios, de los pasivos financieros, de las obligaciones tributarias y de otros precios claves.

Otro componente que gravitó sobre la economía regional corresponde a la acentuación de la tendencia histórica declinante en la participación de las exportaciones latinoamericanas en el comercio mundial, al bajar ésta de 5,5% en 1980 a 4,2% en 1990; o sea la proporción más baja de los últimos cuarenta años. El valor corriente de las exportaciones latinoamericanas permaneció prácticamente estancado entre 1980 y 1988, con valores de US\$96.000 y US\$101.000 millones respectivamente, no obstante un incremento del 62% en el volumen de los productos exportados, que resultó anulado por la baja persistente en los precios internacionales de estos productos. Sólo en 1989 y 1990 se alcanzaron mayores valores del orden de los US\$110.000 y US\$122.000 millones. La pérdida acumulada por el índice del valor unitario de las exportaciones de bienes de la región ascendió a un 17% entre 1980 y 1990; una cifra que equivale a anular exportaciones por valor aproximado de US\$25.000 millones solamente en 1990. Detrás de esa pérdida yace no sólo un importante potencial de desarrollo exportador frustrado, sino algo bien tangible en la forma de una transferencia gratuita de recursos productivos reales al exterior, tanto de trabajo como de capital y riquezas naturales

A lo anterior se suma una importante transferencia de ahorros de América Latina a los países acreedores, por pago neto de intereses y utilidades en exceso a las entradas de nuevos capitales, que tuvo lugar como un proceso continuo entre 1982 y 1990. En efecto, la transferencia neta de recursos financieros, que tradicionalmente había significado una inyección de recursos externos complementarios a la capacidad de ahorro interno en América Latina, se volvió negativa para la región durante estos años, constituyéndose en una sangría de las disponibilidades de ahorro interno por una cifra acumulada de US\$221.300 millones. Con todo, esta cifra no refleja la pérdida de

capitales no registrados en balanza de pagos, que emigraron de América Latina a otros mercados en búsqueda de seguridad o rentabilidad mayores que las ofrecidas por la región.

El estancamiento de la producción también trajo consigo una década perdida en materia de bienestar social. Primero, en el ámbito del empleo disminuyó visiblemente la creación de nuevas fuentes de trabajo, a una proporción del 20% del empleo generado anualmente conforme a la tendencia histórica. Ello originó un aumento fuerte del desempleo abierto y del desempleo disfrazado, que vino a cobijarse en la llamada “economía informal” urbana, pasando ésta a representar cerca del 40% de la ocupación no agrícola. Segundo, a pesar del aumento del desempleo abierto y disfrazado, los salarios reales anotaron una baja generalizada, de alrededor de un 13% en promedio para la región en su conjunto; una cifra que supera la caída media del producto global y que denota un castigo desproporcionado del bienestar social de los grupos de menores ingresos. Al respecto, un índice revelador lo constituye el aumento de la pobreza crítica, que comprometió a 183 millones de latinoamericanos hacia fines de la década, frente a 136 millones en 1980.

Los legados positivos

Frente al recuento de las pérdidas, es justo reconocer asimismo los legados positivos que nos dejó la década de los años ochenta. Sin duda la ganancia de mayor trascendencia la constituyó la recuperación de la institucionalidad democrática, que es un hecho especialmente significativo bajo las circunstancias de adversidad económica y deterioro de las condiciones sociales imperantes durante ese período. Hacia fines de la década la democracia predominaba en América Latina sin otro desafío que tratar de superar los escollos de una larga y profunda crisis económica, la peor que haya sufrido la región desde los años treinta.

En otro plano, la crisis de los años ochenta, por su gravedad y extensión, tuvo la virtud de enfrentar a los gobiernos y a los distintos sectores de las sociedades con las raíces de los problemas. Ella fue una experiencia traumática que puso a los países de la región de frente a las nuevas realidades nacionales e internacionales. Correlativamente con el renacer democrático, en muchos países surgió una nueva generación de líderes políticos, con ideas frescas, que pusieron en marcha uno de los procesos de cambio más profundos experimentados por la región en este siglo, guardando ciertas simetrías con aquellos cambios que han proyectado hacia los empresarios privados, a la burocracia pública y, en general, a todos los sectores de la trama social de nuestros países. La actitud generalizada en este proceso de renovación se caracterizó por el predominio del pragmatismo por sobre las ideologías, resultante de una profunda reflexión crítica respecto al pasado. Ese análisis crítico identificó como un elemento central la excesiva tolerancia de los países con: a) la inestabilidad, tanto económica como política; b) la inflación y los déficit fiscales; c) la ineficiencia asociada a las políticas proteccionistas, y d) la desigualdad económica extrema.

A la vez, ese análisis, enfocado a problemas relativamente comunes entre los países, concluyó en diagnósticos y soluciones también similares. Así las nuevas orientaciones de las políticas incluyen el ataque frontal a los déficit fiscales; la apertura a la competencia comercial y finan-

ciera externa; la reducción y racionalización del Estado; la promoción de la eficiencia en las esferas de actividad privada y pública, y la búsqueda de soluciones de emergencia y estructurales a los problemas sociales. El mayor desafío del presente consiste, empero, en mantener una decidida voluntad política, comprometida efectivamente con la realización de las reformas económicas e institucionales. Ello no es tarea fácil, porque es necesario conciliar la consecución de las metas económicas con la solución de una urgente deuda social. Gran parte de la solución depende del mejoramiento de la eficiencia económica e institucional general de los países, que permita mejorar las condiciones de vida de vastos sectores sociales sobre la base de una asignación eficaz de los recursos disponibles. Pero la gravedad de la deuda social es acuciante y su solución efectiva es un requisito para el fortalecimiento de la convivencia democrática y la culminación exitosa de las reformas en marcha.

Contenido y alcances de las reformas

El ajuste y las transformaciones estructurales en que América Latina se encuentra empeñada constituyen alternativas inexorables de política económica, impuestas más por la fuerza de los hechos reales que por las preferencias ideológicas. Existe un verdadero consenso en que estas políticas fueron y continúan siendo necesarias para superar los desequilibrios agravados por la crisis de los años ochenta y recuperar la estabilidad que haga posible el crecimiento. Pero, una vez aseguradas las condiciones mínimas de supervivencia económica, los países no pueden postergar la realización de las reformas sociales.

Nuestra convicción es que los aspectos sociales deben ser concebidos como parte integral de una sola realidad económica, social y política. Los problemas sociales no se limitan a la pobreza extrema, ni pueden resolverse por el rebalse económico más o menos automático ni por políticas específicas o duales. Ellas son parte esencial del desarrollo e implican una progresiva integración social, que incorpore todos los sectores de la sociedad a los procesos de modernización de las estructuras productivas e institucionales. Así como en la vida económica reconocemos los beneficios asociados a las reformas dirigidas a liberalizar y vigorizar los mercados, también tenemos conciencia de que la consecución de los objetivos sociales excede el ámbito de acción propio de los mercados, y de que es imprescindible contar con un Estado moderno, eficaz y dotado de los recursos necesarios. Por ello es que la salud financiera del Estado, la eficiencia en el cumplimiento de sus funciones y la racionalidad del gasto social, son requisitos esenciales para la consecución de los objetivos del desarrollo social.

La reforma del Estado ocupa una parte central de los esfuerzos de reestructuración económica e institucional en muchos países latinoamericanos. Más allá de posiciones ideológicas extremas con relación a la redefinición de las funciones y fronteras del Estado, la región necesita una suerte de combinación de mercados y gobiernos fortalecidos y eficientes. Chile es un caso ilustrativo, en que el gobierno desempeña un papel económico importante, ejerce una fuerte influencia en las áreas sociales y estimula un desempeño eficaz de los mercados. Esta nueva visión

acerca de las relaciones entre Estado y mercado constituye un tema central del debate regional; un debate que aún no termina de definir con precisión las relaciones Estado-mercado del futuro.

Otra área principal de las reformas económicas en marcha consiste en la inserción de estos países en la nueva economía mundial. En efecto, revertir la tendencia declinante en la participación de América Latina en el comercio mundial es uno de los retos más difíciles que debe enfrentarse en los próximos años. Esa declinación se ha venido estructurando como un fenómeno sostenido en el curso de los tres decenios pasados, como reflejo de factores arraigados en los patrones de desarrollo vigentes en la región y de la dinámica de los cambios registrados por la estructura del comercio mundial. Uno de los elementos centrales de las políticas de desarrollo latinoamericanas imperantes en el pasado consistió en privilegiar la producción orientada a los mercados internos, en muchos casos sobre la base de políticas de sustitución de importaciones y de protección excesiva, que perjudicaron el desarrollo y diversificación de la estructura exportadora. Ello significó para la región el mantener la inercia de una estructura exportadora predominantemente primaria, salvo algunas experiencias destacadas de diversificación, como han sido las de Brasil, Colombia y México.

Un requisito fundamental para la transformación y modernización de la capacidad productiva consiste en la incorporación de tecnologías avanzadas, especialmente en el ámbito de las actividades de mayor potencial competitivo externo. Ello requiere, asimismo, una identificación apropiada de las oportunidades que abren los grandes cambios en la estructura del comercio mundial, con una participación creciente del componente de manufacturas en el intercambio global de bienes que hasta ahora ha sido capitalizado principalmente por los países industrializados y los nuevos países industrializados del sudeste asiático.

La incorporación de nuevas tecnologías y la formación de capital humano y físico de producción constituyen una exigencia insoslayable en los esfuerzos de transformación y modernización económica de América Latina en el marco de una mayor inserción a las corrientes del comercio mundial. En ese proceso los avances por la vía de la profundización de la integración económica regional y de una mayor apertura de los mercados de los países industrializados, como fruto de la culminación exitosa de las negociaciones multilaterales del GATT, son asimismo requisitos indispensables para consolidar las reformas económicas estructurales impulsadas por los países latinoamericanos.

Finalmente, la región enfrenta un desafío político formidable. Los logros en materia de recuperación de la institucionalidad democrática sólo podrán sostenerse y consolidarse a largo plazo en la medida en que sean acompañados por un mejoramiento efectivo de las condiciones socioeconómicas de las grandes mayorías nacionales. La falta de sincronización de los avances en cada uno de estos frentes constituye una seria amenaza no sólo para mantener las posiciones ya alcanzadas, sino incluso para la continuidad de los procesos de cambio que están en marcha. Los resultados económicos de los dos años pasados han sido en general positivos para la mayoría de los países latinoamericanos, lo que nos permite alimentar un optimismo prudente respecto a las perspectivas futuras. Tanto en 1990 como en 1991 se consiguieron tasas de crecimiento económico

relativamente altas, en algunos países verdaderamente extraordinarias (de 6% o más en casos como los de Argentina, Chile, Guyana, Panamá y Venezuela), que han sido acompañadas por reducciones sustanciales del ritmo inflacionario y de los desequilibrios fiscales y por un riguroso resurgimiento de las entradas de capitales externos. Los antecedentes preliminares relativos a 1992 permiten anticipar la continuidad y el afianzamiento de muchas de estas ganancias.

América Latina emerge de la crisis de los años ochenta y se proyecta a los finales de este siglo sobre bases económicas e institucionales reestructuradas, e integrándose en medida creciente a la economía mundial. Nuestro desiderátum es terminar de construir una nueva América Latina, progresista y socialmente equitativa, a la vez que abierta y estrechamente integrada a este mundo tan cambiante que nos rodea. Todos los países han enfrentado los desafíos con grandes sacrificios y voluntad política. Ya se advierten logros muy positivos y la confianza en el futuro de estos países se restablece y se refuerza día a día.

El verdadero y más importante desafío radica ahora en saber apreciar los avances realizados y mantener la voluntad política necesaria para proseguir y culminar exitosamente las reformas estructurales ya iniciadas, con todos los ajustes o correcciones que la experiencia de cada país y la evolución económica internacional aconsejen. Nos parece que hay razones objetivas para confiar en la continuidad de los esfuerzos de reforma y la superación de esta fase de transición económica y social.

Resumen

En la última parte del siglo XX coexisten fuerzas que están operando a nivel internacional en un sentido integracionista y otras que apuntan a la desintegración. Son integracionistas aquellas fuerzas derivadas de la globalización que nos ofrecen el desarrollo de las finanzas y las comunicaciones, del comercio, la empresa y de la tecnología moderna, y otras que surgen de la lucha contra problemas comunes como los de la población o el medio ambiente. Hay también fuerzas desintegradoras que parecen haber asumido un vigor particular, como la subsistencia de la brecha norte-sur en un mundo en que el 20% de la humanidad detenta el 80% de la riqueza de la tierra, y en donde la economía internacional está sujeta a tantas incertidumbres y vulnerabilidades.

Participamos en medida más aguda de las perplejidades que viven todas las sociedades en el mundo de hoy. Tenemos escenarios en que coexisten la premodernidad con sociedades posmodernas. Sociedades que viven por debajo de los indicadores actuales del progreso de la productividad y la competitividad en el marco internacional, y otras que se separan de los grandes modelos del pasado y que buscan fundamentalmente vivir el presente y privilegiar el individualismo. De todo ello es de lo que nos habla Lipovetski al describir lo que él llama la sociedad o “la era del vacío”.

Frente a estas realidades América Latina está alerta y expuesta. Expuesta porque tiene el germen del desencanto al interior de sus propias sociedades y porque es vulnerable a las crisis del mundo en que vivimos. Alerta porque cuenta con nuevas dirigencias, con nuevas burocracias, con una mayor participación de la sociedad civil en el diseño de su propio destino.

Hay una nueva conciencia en América Latina. Tal vez lo principal que hemos aprendido del traumático decenio de los años ochenta es que las eficiencias económica, política y social son inseparables. También hemos aprendido que la solución a nuestros problemas no surgirá de fórmulas tecnocráticas sino de un diálogo interdisciplinario y pluralista basado en el sentido común. También estamos en camino de aprender que el éxito de las economías de mercado debe apoyarse en la solidaridad expresada en las relaciones políticas y sociales. Octavio Paz recordaba que de los tres grandes ideales de la revolución francesa el de la fraternidad se encuentra postergado.

Hay una nueva conciencia acerca de la necesidad de consolidar la democracia en América Latina, y la democracia no puede sustentarse sin la satisfacción de las necesidades sociales. Es cierto que las reformas económicas han tenido éxito y que el poder contar con presupuestos equilibrados y economías en crecimiento dentro de un marco de eficiencia y competitividad internacional es una garantía de gobernabilidad para nuestros países, así como también que brinda la oportunidad de tener políticas sociales más sólidamente asentadas.

Los mismos problemas que hemos sufrido por estar expuestos a desafíos internos y externos nos han alertado frente a las necesarias respuestas. Nos han alertado sobre los peligros de la inestabilidad inflacionaria, del populismo distributivo, de la aspiración a la autarquía, de los excesos del voluntarismo estatal que tanto daño hicieron en América Latina, para descubrir que hoy no tenemos que aspirar a paradigmas absolutos, sino que tenemos que basarnos en la existencia de la pluralidad y la importancia del sentido común, para ser más creativos pero también más humildes que ayer.

FRENTE A UN NUEVO MILENIO²

Un momento de reflexión

Estimo que esta iniciativa es importante y que refleja muy bien la peculiaridad de América Latina: No es muy común que los Jefes de Estado quieran pedirle a los hombres de pensamiento que les proporcionen reflexiones sobre las cuales hacer sus propias decisiones políticas.

Esta reunión se realiza en un momento muy especial, que mis ilustres predecesores en el uso de la palabra ya han señalado. En verdad, es un momento especial en el mundo.

Siempre los hombres se han cuestionado sobre los alcances del mundo en que viven y han considerado a veces que se trata de experiencias muy importantes. En nuestro caso, creo que éste, sin duda alguna, tiene coyunturas muy particulares. Nuestro recordado amigo don José Medina Echeverría –a quién recuerdo mucho en estos últimos tiempos– nos hablaba del milenarismo; estos fenómenos tan particulares que generan la terminación de un milenio, como los que estamos viviendo últimamente. No cabe duda que estamos en un momento de inflexión de la trayectoria histórica mundial, signado por un estado general de crisis. Esa crisis, en el tan recordado ideograma chino de la oportunidad y los peligros, está acondicionada por la velocidad de los cambios, que nadie pudo anticipar, y por la sorpresa. ¿Quién pudo haber imaginado hace cuatro años la caída del Muro de Berlín? Hasta tenemos miedo de anticipar lo que puede acontecer en los próximos meses, los próximos años.

² Exposición del Presidente Iglesias en el foro Visión Iberoamericana 2000 (Antigua, Guatemala, 26 de abril de 1993).

Es un momento caracterizado también por un cierto malestar generalizado en la sociedad contemporánea, que se vive hoy en Europa, en América y en otras partes del mundo. Y yo creo que es todo lo que rodea este momento, en sus dimensiones plurales, lo que convoca a la reflexión de todos ustedes. Hay, sin duda alguna, una dimensión política internacional sumamente compleja. El mundo vive hoy una etapa de grandes incertidumbres y también de expectativas. Hace tres o cuatro años, pensábamos que estábamos al borde del paraíso; hoy comenzamos a darnos cuenta que no es así y que más bien estamos enfrentados a una etapa que va más allá de la terminación de los conflictos ideológicos y de la guerra fría. Hay fuerzas que están operando en un sentido integracionista, y otras que apuntan a la desintegración. Son integracionistas aquellas fuerzas que nos ofrece la tecnología moderna, las comunicaciones, la globalización de las finanzas, del comercio y de la empresa. También son elementos integradores las preocupaciones de la humanidad en los últimos años por temas y problemas comunes como el medio ambiente, la población, el espacio, etc.

Pero han aparecido otras fuerzas que, si bien han existido siempre, ahora han asumido un vigor particular. ¿Cómo podríamos pensar, por ejemplo, que la brecha entre el norte y el sur sigue siendo una poderosísima fuerza de desintegración? ¿Cómo podría haber paz en un mundo donde todavía un 20% de la humanidad detenta el 80% de la riqueza de la tierra; donde ese 20% superior tenía en 1970 un ingreso 30 veces mayor que el relativo al 20% de más abajo? Y, 10 años después, esa distancia pasa a ser 60 veces mayor.

De manera que esa brecha sigue siendo un factor de desintegración. Y junto con eso, estos viejos y nuevos fantasmas que hoy reaparecen, como el racismo, las luchas religiosas, los fundamentalismos de todo signo. Quién habría podido anticipar hace cuatro años que habiéndose querido superar los gulags o los pogroms, experimentaríamos ahora nada menos que las llamadas "limpiezas étnicas" de Bosnia. Ese es el mundo en el que nos toca vivir.

Y ese mundo nos convoca a todos a un esfuerzo de paz, de dimensiones más complejas quizá que la del pasado, porque hay que hacer la paz sobre la base de un Estado-nación que se desintegra, sobre la base de conflictos que persisten entre distintos elementos que separan a la sociedad y, sobre todo, también los viejos problemas derivados de la brecha entre el norte y el sur. Es a esa materia, a esa dimensión política, que este seminario, con las personalidades que lo integran, deberá dar algún tipo de respuesta.

Veremos la otra dimensión que nos preocupa, a quienes la miramos desde un punto de vista más concreto como es el de la economía. La dimensión de la sociedad, esta nueva sociedad que estamos viviendo hoy, nos llega de otras tiendas, de otras tierras, las definiciones de las llamadas sociedades postmodernas.

Nos cuesta entender todo eso; sociedades que todavía no han llegado a la modernidad y ya estamos hablando de la postmodernidad, con todo lo que ello implica; sociedades que privilegian el hedonismo, que privilegian el momento actual y desconfían del futuro, que no se entusiasman por las ideas, que se separan de los grandes ideales del pasado, que buscan fundamentalmente vivir el presente en una suerte de exaltación del individualismo. Todo eso de lo que nos habla Lipovetski, en la llamada sociedad o la era del vacío, es un tema central.

¿Qué dicen los sociólogos frente a eso? ¿Cómo construir o cómo reconstruir una sociedad donde vuelvan a imperar los ideales y las ideas, donde el entusiasmo de la sociedad bajo grandes liderazgos vuelva a los grandes objetivos del ideal humano? Todo eso está en crisis y llega a nuestras tierras, porque América Latina vive también dentro de un escenario internacional del que forma parte.

Y por último, yo diría la dimensión económica del momento actual, un tema en que me siento un poco más seguro y un poco más convencido de los problemas y oportunidades, porque contamos con un bagaje de experiencias y de debate de los modelos económicos de más de 200 años.

Cómo lograr eficiencia económica y crecer y cómo lograr eficiencia social y hacer justicia. Esa ha sido en definitiva la gran tentativa del marxismo, del liberalismo, del tecnicalismo, del retorno de la ortodoxia de los últimos años, de las nuevas grandes incógnitas que hoy se plantean en América Latina y en el resto del mundo. ¿Cómo lograrlo?

Una región alerta y expuesta

Y frente a esto tenemos una América Latina que está alerta y a la vez expuesta; está expuesta porque no somos inmunes a estas corrientes ideológicas que vienen de otras tierras y tiendas ideológicas. Ya lo hemos visto en el pasado. Y tenemos una América Latina que también está expuesta a las crisis del mundo en que vivimos, un mundo que nos establece parámetros que no hemos marcado nosotros.

Y tenemos por cierto una nueva América Latina alerta, con nuevas burocracias, nuevas clases políticas y una nueva participación de la sociedad civil en el forjamiento de su destino. Y esa América Latina ha aprendido mucho en los últimos años, porque la crisis de los años ochenta alertó a la región y la llevó a cuestionar ciertos paradigmas y a tomar distancia frente a posiciones excesivamente dogmáticas. Nos han alertado sobre los peligros de la inestabilidad, de la autarquía, de los excesos del voluntarismo estatal y del populismo distributivo que hizo tanto daño en América Latina, para descubrir hoy que no debemos limitarnos por paradigmas, sino acudir al sentido común, y ese sentido común nos ha de hacer más humildes que ayer.

Y tenemos que pensar que, en el logro de estos objetivos sociales, la economía debe buscar su crecimiento junto a la reforma social de conformidad con la forma de hacer las cosas en el quehacer político de todos los días. Esas son las reflexiones a que nos convoca este Seminario, en este momento de importancia histórica. El pasado ha dejado una larga secuela de movimientos pendulares y de bandazos hacia un lado y otro, cambios entre regímenes autoritarios y democráticos, para concluir que los regímenes autoritarios no resuelven los problemas de fondo de la sociedad, pero para concluir también que los regímenes democráticos necesitan como condición necesaria la libertad y la democracia.

Pero algo más, hemos aprendido también que la eficiencia económica y la eficiencia social son conciliables, pero no sólo con fórmulas tecnocráticas sino con algo más, y es ese algo más lo que nos convoca al diálogo interdisciplinario, que nos trae los valores culturales y morales

y las ideas que se ilustran tan bien con aquella frase de Octavio Paz, cuando recordó que los ideales de la revolución francesa, de libertad, igualdad y fraternidad, sólo habían sido trabajados profundamente en lo relativo a la libertad y la igualdad, pero faltaban muchas cosas por hacer en cuanto a la fraternidad. Y es que creo que ese elemento, ese algo más, se basa fundamentalmente en ese principio de solidaridad, y es allí donde está el papel de las ideas y de aquéllos que como ustedes tienen ricas experiencias y muchas inquietudes sobre las mismas.

Es la solidaridad de la sociedad, con su participación del Estado en la protección a los sectores desamparados de la sociedad, que debe entender que está para servir y no para servirse de la acción de las relaciones internacionales, que debe basarse fundamentalmente en los principios de autodisciplina y en la busca de ideales e intereses recíprocos.

Desafíos del desarrollo social³

Deseo agradecer la oportunidad que se me ofrece para decir algunas palabras sobre el desarrollo social, un tema que tanto ha venido preocupando a la América Latina en los últimos años, y por ende al Banco Interamericano de Desarrollo. El material preparado por las agencias de las Naciones Unidas y en particular la CEPAL, y que ha sido puesto a nuestra disposición por el grupo de trabajo preparatorio de esta cumbre, corresponde a estudios muy completos, frente a los cuales es poco lo que podría agregar. Lo cierto es que en los últimos tiempos ha habido en nuestra región y a nivel internacional un claro reconocimiento de la importancia y prioridad del tema social. En el Banco estamos observando un gran empuje de la temática social por parte de los países industrializados miembros de la Institución, que la han convertido en el tema de prioridad central de la acción del Banco en los próximos años.

Como ustedes bien saben, esta Institución tiene en los temas sociales una larga tradición y una acción pionera entre las instituciones internacionales. Un 27% de los préstamos del Banco en estos últimos cuatro años ha sido destinado a proyectos de tipo social, los cuales constituyen una cifra muy superior a la de cualquier otro organismo financiero multilateral. Pero la demanda internacional por el tema social está planteada claramente, a veces con malos fundamentos, no en el plano ético, sino en el plano de la información. A ello me referiré más adelante.

En América Latina hay una demanda social creciente frente al viejo tema de la pobreza. El tema de la pobreza ha estado siempre con nosotros; ya lo decía el evangelio. Y no es cierto que en estos países no haya habido preocupación por la pobreza. La historia de América Latina denota que los gobiernos siempre han tenido políticas educacionales, de salud, de seguridad social. Si me permiten hacer una referencia al Uruguay, éste ha sido un país pionero en políticas de seguridad social a principios de siglo, no solamente frente a América Latina sino también frente al resto del mundo. De manera que no es cierto que los pobres hayan surgido recientemente, ni tampoco es

³ Exposición del Presidente Iglesias en la VII Reunión Presidencial del Grupo de Río (Santiago, Chile, 15 de octubre de 1993).

cierto que la preocupación por el tema de la pobreza en nuestro continente sea un hecho nuevo. Ahora sí hay hechos nuevos, que son los que realmente generan esta nueva inquietud. Es a ellos a los que me quiero referir.

El primero, es que esta región, que está acercándose a los US\$2.200 per cápita, tiene el peor perfil de distribución del ingreso y equidad en el mundo. Esto es algo que obviamente choca, es difícil de explicar y más difícil de aceptar. Hay un problema de inequidad en la raíz misma de los procesos de desarrollo tradicionales, que quizás se presentan ahora en forma más notoria. Además, este problema ha venido empeorando. El Presidente Aylwin lo señalaba esta mañana, y así también lo registran las estadísticas recientes de la CEPAL: en 1970 un 42% de la población vivía en estado de pobreza crítica; ese índice pasó ahora al 46%. Doscientos millones de habitantes en situación de pobreza crítica en una población de 450 millones y 92 millones en indigencia, mencionaba el Presidente Aylwin, son cifras sumamente preocupantes.

Por otro lado, el gasto social en América Latina es de magnitudes importantes. Estamos gastando una cifra significativa del producto en educación, salud y vivienda. Además, no es cierto que ese gasto está compitiendo con el gasto militar. América Latina es uno de los continentes con uno de los menores gastos militares del mundo. Lamentablemente, esto se interpreta a veces equivocadamente.

¿Qué es lo nuevo respecto a los temas sociales? Lo primero es que en América Latina, después de la llamada década perdida, hay hoy una conciencia más clara de la vinculación entre el crecimiento y la equidad, y un distanciamiento frente a la concepción de que el problema se resolvía simplemente haciendo economía, o del otro extremo de privilegiar lo social pensando que la economía se arreglaría sola. Creo que en nuestros países hay hoy una conciencia muy clara de que crecimiento y equidad son fenómenos que deben ir de la mano; que no se puede resolver el tema de la pobreza a largo plazo sin el crecimiento económico, y que tampoco se puede alimentar el crecimiento económico sin incorporar a la sociedad en el esfuerzo conjunto del quehacer nacional. Después de tantos años de trabajar en esta región, percibo hoy en los dirigentes políticos de América Latina un entendimiento común en ese sentido.

Un segundo hecho nuevo que percibo es que en torno al problema social hay una mayor conciencia, que parece estar vinculada al resurgimiento democrático de América Latina. La democracia alienta esas expresiones que destacan la urgencia de ese tema en la sociedad. Y hay un mayor dinamismo de la sociedad civil, como no recuerdo haber visto antes. Quizá el movimiento de las comunidades indígenas sea uno de los signos más visibles de esta especie de activismo de la sociedad civil en América Latina.

El otro hecho nuevo es el propio éxito de las reformas económicas. Estas reformas están mostrando resultados macroeconómicos positivos y, por primera vez en nuestra región, surge la oportunidad de montar políticas sociales asentadas sobre la base de presupuestos equilibrados o con superávit fiscales. Es decir, es la primera oportunidad en muchas décadas en que surge la opción de tener una política social asentada en una economía en crecimiento, en un marco de eficiencia y competitividad internacional. Por supuesto, eso alienta expectativas, porque cuando la

gente percibe que hay capacidad para hacer cosas, las carencias se hacen más acuciantes. Y creo que las expectativas de reforma social se han vuelto hoy perentorias.

Como mencionaba el Presidente Aylwin, nosotros hemos experimentado con políticas sociales muy innovadoras en América Latina, que están generando un creciente accionar de parte de los gobiernos. Por ejemplo, los programas de solidaridad de México, que vinculan la movilización de decenas de miles de unidades sociales en la identificación, ejecución y control de sus actividades de desarrollo. Esa experiencia es de gran importancia. Lo que hacemos en Chile, que son programas en que estamos innovando, con nuevas formas integradoras de vivienda y mejoramiento de barrios y que estamos extendiendo a otros países de América Latina, es otra experiencia igualmente exitosa. Las experiencias en programas de emergencia social en Bolivia, Uruguay, Paraguay y el Salvador, muestran que hay opciones de políticas sociales que están en el terreno de lo viable. Estas fórmulas reciben en muchos casos el apoyo de la cooperación internacional, en la confianza de que es posible alcanzar resultados positivos.

Las políticas de descentralización, como las emprendidas por Argentina, Brasil y Colombia, por ejemplo, ilustran nuevas formas de desconcentración de tareas, que ahora son ejecutadas por los organismos municipales y regionales, que van demostrando cómo hacer las cosas más eficientemente. Otro tanto se ilustra con la prioridad que el Banco está dando a los programas sociales en los casos de Ecuador, Perú y Jamaica, donde está trabajando en programas de educación y salud. En los años que vienen tendremos que redefinir objetivos e instrumentos.

No cabe duda de que el tema social tiene la más alta prioridad, y así se está dejando ver en la propia acción del Estado en respuesta al sentir nacional. No cabe duda, tampoco, que la intervención estatal tiene aquí una responsabilidad central. Esto no quiere decir que el sector privado no pueda ni deba intervenir, pero cuando el Estado es pobre, deficitario y sin capacidad de intervención, es evidente que no hay posibilidades de impulsar una política social exitosa. El primer requisito de la política social es seguir creciendo y tener un Estado con capacidad de intervención. Por eso, el cobrar impuestos es una condición tan importante no solamente de la política económica, sino también de la política social. En respaldo de los objetivos de desarrollo social, el Banco está priorizando tres campos que nos parecen de gran importancia.

El primero tiene que ver con el empleo y el apoyo a la microempresa, que es un campo tan propicio para generar ingresos, especialmente para los grupos jóvenes, que es una de las preocupaciones más urgentes de la región. El joven sin capacitación no está en condiciones de insertarse en la fuerza de trabajo activa. Todos los países están abordando nuevas políticas de recursos humanos, con atención especial a la educación. En un reciente informe de la OCDE se muestra que el perfil de la distribución del ingreso en Europa de hoy es exactamente igual al perfil de la educación que Europa tenía en 1850. Es decir, aquella forma de educar a la gente que Europa tenía en esos años, está definiendo el perfil actual de distribución de ingresos. Igualmente, la salud, la vivienda y la seguridad social son todos aspectos centrales de las políticas sociales. Entre estos, la seguridad social se está convirtiendo en un problema que merece especial atención, porque ahí tenemos que asentar formas novedosas de financiamiento y ejecución.

Otro tema que se ha vuelto urgente se refiere a las condiciones de vida en las ciudades. Los problemas de saneamiento, agua y urbanización requieren grandes volúmenes de recursos para mejorar las condiciones de vida en las ciudades de América Latina. A este respecto, yo creo que en el futuro se hará cada vez más importante cuidar la calidad del gasto social y cumplir la condición de gastar mejor.

Quizá el recurso más importante que América Latina tiene para hacer frente al desafío social es el mejoramiento de la calidad del gasto. Esto requiere una reforma importante, que oriente la focalización del gasto a la atención de necesidades específicas, inclusive la aplicación de medidas compensatorias. Estoy muy impresionado por las experiencias de descentralización como una forma de ejecutar el gasto con mayor eficiencia. La nueva experiencia de participación me parece muy importante. Bolivia quiere iniciar incluso políticas de distribución de activos, como una nueva fórmula que me parece muy promisorio, de la cual habrá que extraer conclusiones eventualmente útiles en otros casos.

En el Banco pensamos que esa visión integral acerca del problema social, vinculado al mundo económico, es la empresa más importante que tenemos por delante. Hablaba hace unos minutos del papel de la cooperación internacional. Por supuesto, nuestra tarea es aportar recursos y experiencias. Sobre esto me gustaría volver a lo que dije al inicio. Considero que la conferencia mundial sobre el tema que organiza las Naciones Unidas es muy importante para demostrar la gravedad del problema, así como la necesidad de abordarlo conforme a principios solidarios a nivel internacional y nacional. Ese evento nos permitirá decirle a la comunidad internacional que es errado focalizar el tema social en términos acusatorios.

Debería pensarse que una de las maneras que la comunidad internacional tiene para resolver los temas sociales es el comercio, porque si las estadísticas que acaba de publicar la OCDE son ciertas, la aprobación de la Ronda Uruguay permitiría expandir el comercio en US\$220.000 millones, de los cuales US\$70.000 millones corresponderían a los países en desarrollo. La cooperación internacional total en estos momentos alcanza a US\$50.000 millones. Es decir, si hay realmente voluntad de hacer del tema social una empresa de carácter internacional, debería reconocerse que el comercio ofrece una de las formas más directas que la comunidad internacional tiene para ayudar a resolver estos problemas.

El Banco está proponiendo como meta para su próxima reposición de recursos destinar una proporción del 40 al 50% de los préstamos al desarrollo social. Ya estamos haciendo algunos ensayos de asociarnos a gobiernos en el diseño y aplicación de agendas sociales integradas, que nos permiten ver el problema en su conjunto y en vinculación con el desarrollo económico. Se trata de alcanzar una agenda que logre movilizar consensos nacionales en lo político y social, que permita identificar problemas y diseñar las políticas apropiadas. Ya estamos trabajando en tal sentido en Costa Rica, Chile, Trinidad y Tobago y Venezuela.

Para terminar deseo recordar que detrás de todo esto hay un tema ético de la mayor importancia, que el mundo no lo está descubriendo hoy, sino que necesita una sociedad solidaria para construir sobre esas bases la cooperación necesaria, que permita la inversión y los consensos

nacionales. Y, por supuesto, necesitamos un gran esfuerzo educativo, porque esa es la única forma que América Latina tendrá para poder crecer, no sobre la base de mano de obra barata o de materias primas envilecidas, sino sobre la base de una población que tenga el nivel de conocimientos apropiado, que es en definitiva la mejor forma de crecer.

Página en blanco a propósito

Resumen

El tema que nos preocupa en este documento se refiere a los procesos de transformación económica y social que vive América Latina y que marcan uno de los períodos de transición más intensos de su historia. El escenario actual de la región contrasta abiertamente con el que prevalecía hasta hace diez años, como resultado del restablecimiento de la democracia y de los cambios fundamentales introducidos en las estrategias de desarrollo de esos países, que nos pone a tono con las mudanzas trascendentales que han tenido lugar en el contexto internacional. Estos cambios implican una revisión total de la estrategia de desarrollo seguida por la región desde los años treinta en adelante. ¿Cuáles son esos cambios?

Primero, la democracia volvió a imponerse en los países de la región, poniendo fin a los regímenes autoritarios y restableciendo el estado de derecho, formas más amplias de participación ciudadana y el respeto a los derechos humanos. Al mismo tiempo se fortalecen los cuadros empresariales y los dirigentes de un amplio número de organizaciones de la sociedad civil.

Segundo, surge una profunda desconfianza frente al intervencionismo estatal como la fórmula necesaria para implementar determinados modelos de desarrollo económico y social, desconfianza que se extiende, en general, a todo tipo de ideologías y modelos. Como reacción, comienza a revalorizarse el papel del mercado en la formación de los precios, la asignación de los recursos productivos y el estímulo a la productividad, la innovación y la competitividad. Se reconoce que los excesos inflacionarios generados por los modelos del pasado erosionaron el ahorro y la inversión y agravaron la pobreza.

Tercero, los países de la región encaran profundas reformas estructurales que equivalen a un cambio radical de sus estrategias y políticas de desarrollo. Dicha estrategia se caracteriza por: a) la orientación “hacia afuera” de sus economías; b) la asignación y el uso eficiente de los recursos productivos mediante un papel preponderante del mercado, y c) la ampliación del ámbito de acción del sector privado, reservando al Estado un papel más inteligente y selectivo.

Los esfuerzos de equilibrio fiscal, los programas de estabilización y las reformas comerciales dieron resultados. Hubo un claro entendimiento entre las autoridades políticas y económicas, con el respaldo de la opinión pública latinoamericana, que explica en gran medida la determinación con que se emprendieron reformas radicales. Quedan, sin embargo, importantes temas pendientes.

El primero se refiere al mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores más pobres de nuestras sociedades, y a su incorporación a la estructura productiva, proceso que debe acompañar las tareas de modernización económica actualmente en curso. La legitimidad política y social de cualquier estrategia económica de hoy día dependerá de que se abran canales efectivos de participación ciudadana y de trabajo productivo para esos segmentos de la población. La derrota de la pobreza responde a un imperativo ético, a uno político consistente en la necesidad de dar gobernabilidad a nuestros países y a un imperativo económico. El desarrollo de nuestros países depende de la calidad de los recursos humanos, de la generación de empleo productivo y de la capacidad para incorporar dichos recursos a este tipo de empleos.

Un segundo frente de acción está constituido por los procesos de ahorro e inversión, cuyo papel es vital para expandir y transformar la capacidad productiva y el avance tecnológico, necesarios para la modernización económica de nuestros países. Ello supone seguir avanzando en el mejoramiento del clima de inversión y seguir perfeccionando las reformas de los mercados y las instituciones financieras, así como del financiamiento de los sistemas de seguridad social. Es necesario expandir el proceso de formación de capitales. La insuficiencia de dicho proceso afecta prácticamente a todos los ámbitos de la actividad económica regional.

Otro frente se refiere a la ampliación de las relaciones comerciales de los países de la región. Se han hecho esfuerzos formidables de apertura externa, en gran medida de carácter unilateral, a la vez que hemos apoyado con gran vigor las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT. Lamentablemente, el proteccionismo comercial de los países industriales recrudeció en los años ochenta, manteniendo algunas de las trabas conocidas e incorporando otras. Ello explica el lento crecimiento de las exportaciones latinoamericanas en esa década, durante la cual sólo aumentaron de US\$100.700 millones en 1981 a US\$112.600 millones en 1989. Desde principios de los años noventa éstas han aumentado con gran vigor, alcanzando los US\$133.000 millones en 1993. Los nuevos esquemas bilaterales y multilaterales de integración, particularmente el Mercosur, tienen gran influencia en el incremento del comercio exterior latinoamericano. También hay que observar cuidadosamente las perspectivas del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Otro aspecto importante se refiere a las relaciones financieras externas. Los problemas de la deuda externa han podido ser abordados en un marco de entendimientos positivos, el cual restituyó la confianza entre acreedores y deudores. El flujo de capitales externos hacia América Latina repuntó extraordinariamente a partir de 1991, llegando a quintuplicarse en los primeros tres años del decenio. Con todo, en la actual situación económica mundial, es necesario mantener las salvaguardias necesarias para evitar riesgos de inestabilidad financiera.

Estas reflexiones descansan en tres premisas fundamentales. Primero, que el contexto político y económico mundial ha venido cambiando radicalmente en las dos décadas pasadas y es pro-

bable que continúe transformándose. Segundo, que las nuevas estrategias de desarrollo de los países de América Latina combinan las dimensiones interna y externa de sus respectivas realidades. Tercero, que los cambios que viene experimentando la región y el mundo son cada vez más diversificados, complejos y relacionados entre sí.

NUEVAS ETAPAS EN LA TRANSFORMACION ECONOMICA Y SOCIAL DE AMERICA LATINA⁴

El tema que nos preocupa se refiere a los procesos de transformación económica y social que vive América Latina y que marcan uno de los períodos de reformas más profundos de su historia. El escenario actual de la región contrasta abiertamente con el que prevalecía hasta hace poco más de diez años, como resultado del restablecimiento de la democracia y de los cambios fundamentales introducidos en las estrategias de desarrollo de estos países, que nos pone a tono con las mudanzas tanto o más trascendentales del contexto internacional. Las transformaciones han sido tan rápidas y profundas que muchas veces temo que las realidades se han adelantado a las ideas. En esta oportunidad me propongo hacer un esfuerzo de reflexión acerca de los alcances y significado de estos cambios, tratando de identificar lo que podría considerarse como vacíos o etapas pendientes de estos procesos de transformación, sin pretender con ello la postulación de un nuevo paradigma de desarrollo de validez general y permanente.

El viraje político y económico de los años ochenta

Al cabo de un periodo de 35 años en que América Latina vivió después de la Segunda Guerra Mundial un significativo proceso de transformación y desarrollo económico y social, acompañado de una inflación relativamente moderada, sobrevino en 1982 una grave crisis de deuda externa, la cual actuó como factor detonante de lo que sería la peor recesión económica sufrida por la región desde los años treinta. La propagación y agravamiento de la crisis a lo largo del decenio de los ochenta rompió la confianza en las políticas de desarrollo basadas en la industrialización sustitutiva de importaciones y en el papel activo del Estado empresario y benefactor, que habían prevalecido en las décadas pasadas. En su reemplazo surge en un número cada vez mayor de países de la región la adopción de reformas estructurales, en el marco de políticas de corte "neo-laissez-faire" basadas en el funcionamiento libre de los mercados, la subsidiaridad del Estado y la apertura comercial y financiera externa.

⁴Exposición del Presidente Iglesias ante la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas de España en ocasión de la Reunión Anual del Grupo del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial (Madrid, España, 5 de octubre de 1994).

Esa ola reformista en América Latina configura una verdadera revolución, empujada más por los hechos reales que por la influencia ideológica de los movimientos conservadores de los años ochenta, tal como ocurriera hace más de 50 años como reacción frente a la Gran Depresión, cuando en la región se abandonó la ortodoxia clásica de más de un siglo de vigencia y se adoptaron políticas de administración de la demanda, de empleo y de bienestar social en la forma de un “keynesianismo larvado y anticipado”.⁵ Una vez más, con evidente pragmatismo, en América Latina las reformas de liberalización de mercados, de privatización y de aplicación de políticas monetaristas fueron iniciadas desde los años setenta por países del Cono Sur, con antelación a la revolución conservadora del Norte y al colapso del bloque comunista y de la planificación centralizada. ¿Cuáles son los cambios en el panorama político y económico de América Latina?

Primero, el contexto político latinoamericano experimentó en los años ochenta los cambios sin lugar a dudas más trascendentes. La democracia volvió a imponerse en el escenario regional con nuevos bríos, poniendo fin a los regímenes autoritarios y restableciendo el imperio del estado de derecho, el respeto a los derechos humanos y formas más amplias de participación ciudadana. El restablecimiento de la democracia no sólo renueva el discurso político en estos países, sino que también amplía el ámbito de acción y genera nuevas motivaciones estimulantes de los procesos económicos. Nuestros líderes políticos asumen posiciones de mayor pragmatismo, de menor carga ideológica y más eficientes en la conducción de los asuntos económicos, como fruto de una lectura cuidadosa de la historia, de los valores y las tradiciones de estos países y de las nuevas condiciones imperantes en la realidad internacional. Pero esa es una reacción que trasciende los límites de la política y se transmite a ámbitos sociales más amplios, observándose como un rasgo destacado de los nuevos equipos técnicos de gobierno,⁶ entre los cuadros empresarios y en los dirigentes de un número multiplicado de nuevos organismos de la sociedad civil.

Segundo, en el plano de las ideas y las actitudes imperantes en América Latina, que pensamos son factores cruciales de los giros y tendencias históricas, se observan cambios radicales. Surge una general y profunda desconfianza y desafecto con relación a los méritos del intervencionismo estatal como fórmula para resolver los problemas económicos y sociales. Asimismo, se hacen evidentes las limitaciones de los modelos de política económica prevalecientes, especialmente en lo relativo a la solución de los problemas del desempleo, del mejoramiento de la productividad y de los desequilibrios monetarios, de precios y de balanza de pagos, a la vez que los mismos se muestran incapaces para enfrentar los nuevos desafíos externos de la interdependencia y la globalización de los fenómenos financieros y comerciales mundiales.

⁵ Aníbal Pinto. *Estado y gran empresa: de la pre-crisis hasta el gobierno de Jorge Alessandri*. Colección Estudios CIEPLAN 16, 1985. Página 16.

⁶ Entre éstos cobran especial relieve los denominados “Tecnópolos”, para referirse a los economistas que asumen responsabilidades políticas (ver John Williamson, Editor, *The Political Economy of Policy Reform*. Institute for International Economics (Washington, D.C., enero de 1994).

Como reacción, en la opinión pública comienza a revalorizarse el papel del mercado en la formación de los precios, la asignación de los recursos productivos y el estímulo a la innovación y la competencia. La exacerbación inflacionaria puso de relieve la importancia de la estabilidad de los precios, no sólo como un factor clave del clima necesario para fomentar el ahorro y la inversión, sino también como una condición para evitar un agravamiento de la pobreza. Con relación a la inversión extranjera desaparece esa actitud de xenofobia que imperara en décadas pasadas. En el ámbito de la producción aparecen nuevas generaciones de empresarios, más dispuestos a asumir riesgos, a emprender la renovación de sus empresas, a incorporar innovaciones tecnológicas y a abrirse a la competencia interna y externa. Los nuevos líderes sindicales participan en la empresa y en las negociaciones colectivas de una manera más constructiva, menos politizada que antes y muestran estar dispuestos a contribuir a la modernización productiva.

Tercero, en el orden económico, la América Latina aborda extensas y profundas reformas estructurales y hace un viraje radical en sus estrategias y políticas de desarrollo. Si bien existen importantes diferencias de forma y contenido en las reformas emprendidas por los países, que responden en gran medida a diferencias en las realidades específicas de los mismos, ellas giran en torno a la consecución de tres objetivos centrales:

- la orientación “hacia afuera” y la inserción internacional de las economías;
- la asignación y uso eficiente de los recursos productivos por la vía de una acción preeminente del mercado libre, y
- la ampliación del ámbito de acción del sector privado y la reducción y redefinición de las funciones del Estado.

Las reformas estructurales en la región fueron precedidas en muchos casos por ingentes esfuerzos de ajuste externo y estabilización de precios internos. Los primeros surgieron del vuelco sufrido por la transferencia neta de recursos externos. A partir de la moratoria de deuda externa declarada por México en 1982, el aporte de ahorro externo que la región había venido recibiendo, de un 2% del producto, se convirtió en una sangría neta de divisas del 4% del producto. Este giro, más oneroso que las reparaciones de guerra pagadas por Alemania al cabo de la primera guerra mundial, fue solventado mediante un excedente comercial equivalente conseguido por una reducción forzada de importaciones, como única opción ante el estancamiento de las exportaciones derivado de la recesión económica en los países industriales y la baja persistente de precios de las exportaciones primarias.⁷

⁷ El saldo comercial de balanza de pagos pasó a una posición deficitaria que prevaleció hasta 1981, de más de US\$2.000 millones anuales, a un superávit creciente que llegó a los US\$38.000 millones en 1984. Entre estos mismos años, la caída de los precios de los principales productos primarios de exportación de la región ascendió al 20% (BID. *Progreso económico y social en América Latina*. Informe 1987, páginas 475 y 501).

El superávit comercial así concebido, si bien permitió a la región continuar pagando el servicio de la deuda externa y contribuir a la estabilidad financiera de sus acreedores, especialmente la banca privada internacional,⁸ tuvo fuertes efectos adversos sobre el producto, la oferta interna de bienes, el empleo y los ingresos fiscales en la región. A esto cabe agregar el mayor déficit fiscal derivado del servicio de la deuda privada convertida en deuda pública, que surgiera de las reprogramaciones de deuda.⁹ De aquí surge entonces una doble presión sobre el déficit fiscal, cuyo financiamiento inorgánico tendría efectos inflacionarios, que se sumaron a aquéllos derivados de la contracción de la oferta interna de bienes y de las fuertes devaluaciones cambiarias.

Como resultado de todo esto, la inflación se convierte en un flagelo que se propaga a la gran mayoría de los países latinoamericanos y la tasa de inflación en la región se dispara de un promedio de 20% entre 1945 y 1980 a más del 400% en los años ochenta, surgiendo incluso el espectro de la hiperinflación en Argentina, Bolivia, Brasil, Nicaragua y Perú.

De los numerosos programas de estabilización ensayados en el curso de los años ochenta, con grados muy diversos de éxito o fracaso, se aprendieron lecciones importantes. La más destacada fue, sin duda, el convencimiento surgido acerca de la necesidad de ampliar el horizonte de dichos programas, tratando de hacer compatible la consecución de objetivos a corto, mediano y largo plazo, a la vez que integrando los factores macroeconómicos y estructurales de cada realidad. Colin Bradford expresó esta idea con gran lucidez: “.. los problemas de estabilización de mediados de los ochenta parecen claramente ligados al grado de apertura de las economías nacionales; al grado de interacción entre comercio, políticas macro y condiciones financieras; al grado de interdependencia entre las economías principales del mundo, incluyendo ahora los nuevos poderes surgidos de los países en desarrollo y socialistas. Esta dimensión relativa a la apertura económica es una característica distintiva principal de los problemas de estabilización a mediados de los ochenta”.¹⁰

Ese fue un claro entendimiento entre las autoridades políticas y económicas, y en la opinión pública latinoamericana, que explica en gran medida la voluntad y determinación con que se emprendieron vastas y radicales reformas estructurales para abrir las economías nacionales a la competencia comercial y el movimiento de capitales externos y lograr una inserción eficiente de estos países en la economía mundial. Ambas condiciones se consideran necesarias para la consolidación de la estabilidad de precios –un frente en que la región ha hecho progresos notables en los últimos tres años– y la consecución de un desarrollo económico dinámico, en el marco de esta

⁸ Stephany Griffith-Jones. *Deuda externa. Renegociación y ajuste en la América Latina*. Lecturas 61. Fondo de Cultura Económica. México, 1988, página 19.

⁹ “A esas alturas, el 75% de la deuda externa de la región era del sector público, ya fuese porque éste la había contratado directamente antes de la crisis (50%) o porque se había visto obligado por las circunstancias a asumir buena parte del endeudamiento externo del sector privado (otro 25%). De ahí que de la reversión de seis puntos porcentuales del PIB en la transferencia de recursos, más de cuatro puntos correspondiera al sector público”. (Joseph Ramos. Crecimiento, crisis y viraje estratégico. *Revista de la CEPAL* 50. Santiago, Chile. Agosto 1993, página 73).

¹⁰ Colin Bradford, Jr. *East Asian Models: Flyths and Lessons*. En John P. Lewis y Valeriana Kallab, Eds. *Development Strategies Reconsidered*. Overseas Development Council. Washington, D.C., 1986, página 125.

nueva realidad internacional de estrecha interdependencia entre las naciones y de un carácter global creciente del comercio, la producción y las finanzas. Hacia fines de los años ochenta y comienzos de los noventa, prácticamente todos los países de la región habían implementado importantes políticas de reducción, simplificación y racionalización de aranceles;¹¹ de eliminación de barreras no arancelarias o su conversión a aranceles, y de incorporación a esquemas de integración abiertos o la adopción de múltiples acuerdos bilaterales.¹² Todo esto pone de manifiesto la realización de vastos esfuerzos para la creación de economías más competitivas que en el pasado y su inserción más eficiente en la economía internacional.

El segundo frente fundamental de las reformas estructurales responde al propósito de liberalizar los mercados de bienes y factores y convertirlos en el mecanismo preeminente de asignación de recursos y formación de los precios de las economías nacionales, bajo el desiderátum de un régimen de libre competencia. A fin de eliminar o corregir las distorsiones de precios, muchos países de la región han hecho grandes avances en materia de eliminación de los controles de precios y subsidios, y abandonado las viejas prácticas de administrar las tasas de interés y el tipo de cambio, a la vez que se han liberalizado en gran medida los mercados laborales y financieros, y se han establecido regímenes no discriminatorios y de estímulo a la inversión extranjera. Todo esto constituye una experiencia completamente nueva en América Latina, en que se está aprendiendo paulatinamente a combinar las virtudes atribuidas a la “mano invisible” con el pragmatismo necesario de supervisión y regulación de la “mano visible”. Los fracasos vividos en algunos casos, especialmente los relativos a crisis en los ámbitos financieros y cambiarios, el aprovechamiento de las lecciones derivadas de la trayectoria exitosa de algunos países asiáticos, y los propios logros que han sido conseguidos en la región, suministran una base de apoyo muy valiosa para guiar la orientación e instrumentación de las políticas de liberación de mercados en estos países.

El tercer frente fundamental de las reformas estructurales emprendidas en América Latina se refiere a la reducción y redefinición del papel del Estado, como un fenómeno correlativo con la liberación de los mercados y de expansión del ámbito de acción de la actividad privada. Las políticas que la gran mayoría de los países de la región han venido implementando en este campo tienen por propósitos centrales la reestructuración del Estado y la búsqueda de una mayor eficiencia en el desempeño de sus funciones, al mismo tiempo que los esfuerzos hechos para concentrar su acción a un número reducido de actividades centrales. Ello excluye su participación en una diversidad de actividades económicas, como en el pasado. En América Latina esto ha dado lugar a

¹¹ El arancel nominal medio de la región ha disminuido de 45% a menos de 20% y su estructura se ha simplificado de 30 a 7 tasas arancelarias y, en algunos casos, a un arancel uniforme y parejo para todas las importaciones (Joseph Ramos, Op. cit. página 74).

¹² Entre 1990 y 1993 se firmaron diez acuerdos bilaterales, además de Mercosur (1991) y varios compromisos de liberación de comercio suscritos entre grupos de países (Mercado Común Centroamericano (MCCA- y México; MCCA y Colombia y Venezuela y entre Caricom y Venezuela). CEPAL. *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*. LC/L.808 (CEG.19/13). Santiago, Chile. 13 de enero de 1994, páginas 42 y 43.

una intensificación de los esfuerzos tendientes a conseguir una mayor eficiencia del sector público, especialmente en el ámbito de las empresas públicas, así como la privatización de empresas estatales y la descentralización administrativa por parte del Estado. La reforma del Estado es hoy no solamente un componente importante de los esfuerzos para aumentar la eficiencia económica de nuestros países, sino también un paso fundamental para profundizar los procesos de democratización a todos los niveles.

Temas pendientes en la transformación económica y social latinoamericana

Como una cuestión de hecho, que surge de la observación de la trayectoria de los cambios estructurales que América Latina ha venido experimentando en los últimos años, existen ciertas áreas de la realidad económica y social que permanecen rezagadas y cuya atención se ha vuelto verdaderamente urgente, por razones tanto políticas como de orden económico y social. Y aquí no se trata de identificar elementos de un determinado modelo económico teórico, o de un mandato ideológico, que aún están pendientes de implementar, sino que nos anima más bien un espíritu fundamentalmente pragmático y crítico, de apuntar aquellas deficiencias cuya superación nos parece de importancia crítica para la consolidación de los avances conseguidos hasta ahora y asegurar un desarrollo económico y social sustentable a largo plazo en la región. Entre las áreas que merecen atención prioritaria nos permitimos señalar las siguientes: a) pobreza y progreso social; b) estancamiento del ahorro y la inversión interna; c) vulnerabilidad externa, y d) medio ambiente.

Si bien consideramos que las reformas económicas en estos países constituyen una respuesta adecuada a la crisis interna y a los retos de las nuevas realidades internacionales, y que su implementación sigue avanzando en la dirección correcta, con resultados iniciales en 1991 a 1993 muy auspiciosos, hay campos de la realidad económica y social de la región en que se observan deficiencias o retrasos de suma importancia, frente a los cuales la formulación de estrategias y políticas para su solución está todavía en una fase preliminar.

El primero corresponde al ámbito social, donde es urgente la necesidad de encarar una reforma global, para poner en movimiento un proceso de mejoramiento de las condiciones de vida que acompañe auténticamente las tareas de modernización económica actualmente en curso. En definitiva, la legitimidad política y social de cualquier estrategia económica dependerá de que se abran canales efectivos de participación ciudadana y de trabajo productivo para toda la población, pero en especial para los sectores marginados de la sociedad que hoy militan en la economía informal. Y la equidad social no es precisamente un resultado espontáneo del libre juego de las fuerzas del mercado, como ha sido observado en la experiencia general del mundo capitalista.

Resolver los problemas sociales de América Latina es una prioridad que responde a tres imperativos básicos. El primero es de orden ético. La región ha alcanzado importantes niveles de desarrollo y dispone de un vasto potencial de crecimiento adicional, pero su historia la coloca entre las áreas de mayores desigualdades sociales en el mundo, agravadas en los años ochenta por la crisis económica y el sesgo regresivo en la distribución de los costos de los programas de ajuste.

El segundo imperativo es político y es una presión que los gobiernos democráticos actuales están sintiendo con fuerza creciente. No cabe duda de que esta situación amenaza en constituirse en un detonante de la inestabilidad social en la región y poner en jaque el curso de las reformas económicas. Tampoco ha de pasar inadvertido el que la percepción de un movimiento de progreso económico, no compartido equitativamente, hace más intolerable la pobreza, especialmente entre aquéllos que han absorbido una cuota proporcionalmente mayor de los sacrificios del ajuste.

El tercer imperativo es de orden económico y su racionalidad responde a una relación tan simple como la siguiente: el mejoramiento de la calidad de los recursos humanos –por la vía del progreso de la educación, la salud, la vivienda y las condiciones ambientales– es una condición necesaria para incorporar el avance de la tecnología, aumentar la productividad y encarar los desafíos de la transformación y modernización de la producción y las instituciones. Sin lugar a equívoco, podemos afirmar que, así como el mejoramiento social depende de un progreso económico equitativo, el sostenimiento de este último requiere ineludiblemente del progreso social.

Concebimos la reforma social como un proceso de cambios económicos e institucionales de alcances amplios y sostenidos en el tiempo. Ella va más allá de la necesaria expansión y mejor asignación del gasto social e incide directamente en las modalidades de producción y organización que se adoptan en la esfera económica.

Entre los componentes más urgentes de la reforma social en la región cabe señalar el tema de la generación de empleo productivo, que enfrenta el desafío de absorber en la sociedad y la economía moderna esa enorme reserva de fuerza de trabajo sumergida en los sectores informales y en empleos de muy baja o nula productividad. Asimismo, el mejoramiento de la calidad de los recursos humanos exige hacer una readecuación de los servicios de educación, salud, seguridad social y vivienda.

El rápido crecimiento de las ciudades en la región impone nuevas y mayores demandas de recursos, para atender los desbordes de miseria alimentados por la migración desde las áreas rurales, así como las condiciones de contaminación e insalubridad resultantes de la concentración industrial y el hacinamiento humano. Pensamos que existe un diagnóstico relativamente completo y actualizado sobre esta problemática, gracias al trabajo desarrollado por numerosas instituciones preocupadas del tema, entre ellas las Naciones Unidas, la CEPAL y el Banco Mundial, así como la voluntad política interna de avanzar hacia soluciones integrales de la problemática social en armonía con la consecución de un crecimiento económico sostenido, como ha sido puesto de manifiesto en los nuevos programas y políticas comprometidas por los gobiernos de Chile y México.

Un segundo frente de acción prioritaria en la profundización y extensión de las reformas estructurales de la región lo constituyen los procesos de ahorro e inversión, cuyo papel es vital en las tareas de expandir y transformar la capacidad productiva y de absorber el avance tecnológico, necesarios para la modernización económica, la inserción eficiente en la economía mundial y el progreso social. A pesar de la reactivación económica iniciada en numerosos países de la región en los tres años pasados, tanto la generación de ahorro interno como la formación bruta de capitales registran un retraso preocupante.

Hay que subrayar que el mejoramiento del clima de inversión es la clave del desarrollo de América Latina en los próximos años. Un ahorro interno promedio de 20% sigue siendo muy inferior al 30% alcanzado en los países asiáticos. El abatimiento del déficit fiscal es un paso muy importante en esa dirección, pero la movilización del ahorro privado deja aún mucho que desear. En este sentido, la reforma de los mercados y las instituciones financieras, así como del financiamiento de los sistemas de seguridad social, constituye un requisito esencial para la solución de este problema.

La recuperación de las tendencias de expansión de la formación de capitales, por lo menos a los niveles registrados hasta 1981, constituye un requisito de importancia crítica para llevar a cabo las transformaciones y modernización de la capacidad productiva, que suponen la liberalización de los mercados, el aumento de la productividad y el mejoramiento de la competitividad internacional de las economías latinoamericanas. Por efectos tanto de la crisis económica como de la inmediatez de las políticas de ajuste, la formación de capitales sufrió en la década pasada una contracción extraordinaria, al bajar de un promedio de 29,1% del producto interno bruto en 1974-1981 a 20,9% en 1983-1993. Esta brecha habría representado tan solo en 1993 una insuficiencia de inversión, privada y pública, de alrededor de US\$81.300 millones, o sea cerca del 40% del total del gasto de inversión efectivamente realizado en ese año.

La insuficiencia de la formación de capitales afecta prácticamente a todos los ámbitos de la actividad económica regional. El Banco Mundial ha destacado en su análisis los déficit de infraestructura en energía, transportes, servicios de agua y telecomunicaciones. En el sector de energía eléctrica, la región debería invertir durante los próximos ocho años un monto que puede fluctuar entre US\$7.000 millones y US\$13.000 millones por año, tan solo para evitar nuevos retrocesos.¹³ Sin embargo, hay numerosos otros sectores en que los déficit de inversión son tanto o más agudos, destacándose por su urgencia económica aquéllos vinculados a la expansión y diversificación de las exportaciones y la integración económica regional y continental y, por su urgencia social, los relativos a vivienda, educación y salud.

Con relación a la incorporación del avance tecnológico, son muchos los antecedentes que indican que éste es un ámbito en que la región no sólo padece de una brecha considerable con relación al mundo industrial, sino que es también una dimensión crítica del desarrollo, víctima de un serio estancamiento durante la década pasada. Así, los propósitos de transformación y modernización de la capacidad productiva de la región, bajo el imperio del aumento de la productividad y del mejoramiento de la competitividad internacional de estas economías, imponen la necesidad de combinar los esfuerzos de expansión del gasto en inversión con la incorporación y adaptación de tecnologías avanzadas y con la formación de los recursos humanos y de las capacidades de organización y administración modernas. Este es un ámbito que reclama una contribución decisiva del sector empresario privado latinoamericano y su asociación con los esfuerzos de promoción del Estado.

¹³ Banco Mundial. *Informe anual 1993*. P. 126.

El tercer frente que la economía latinoamericana necesita fortalecer en el futuro próximo lo constituyen sus relaciones comerciales y financieras internacionales. Este es un aspecto de la realidad regional en que la historia reúne más frustraciones que logros. Conforme al nuevo paradigma de desarrollo, estos países aspiran a insertarse en la economía mundial de una manera eficiente y dinámica, en función de un mejor uso de su rico arsenal de recursos humanos y naturales y de la experiencia acumulada en los años pasados. Para ello han hecho esfuerzos formidables de apertura externa, en gran medida de carácter unilateral, a la vez que apoyaron con gran vigor las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT. Aunque los cambios realizados fueron hechos por iniciativa propia, sin condicionarlas al *quid pro quo* de la reciprocidad y la simetría de parte del contexto externo, se entiende que los mismos son parte del tributo exigido por la incorporación al sistema de comercio mundial libre y abierto, que tanto avanzara en ese sentido entre 1950 y comienzos de los años setenta, a la vez que responden a la expectativa de que el "...libre comercio, para mucha gente, parece ser una buena idea cuando todo el mundo lo practica".¹⁴ Sabemos que, lamentablemente, ese no ha sido el caso, y que el proteccionismo comercial en los países industriales recrudesció en los años ochenta, manteniendo algunas de las trabas conocidas e incorporando nuevas fórmulas más complejas o subliminales para frenar las importaciones.

Ello explica, en gran medida, el lento crecimiento de las exportaciones latinoamericanas en la década de los años ochenta, al pasar éstas de US\$100.700 millones en 1981 a US\$112.600 millones en 1989; o sea tan sólo un 12% de incremento en todo el periodo. Y esa misma razón es la que explica el gran interés con que la región apoyó el avance de las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT, cuya aprobación por los gobiernos significó un gran alivio a las tensiones de una larga espera, a la vez que un estímulo para proseguir y reforzar las políticas de apertura comercial y, en especial, de expansión y diversificación de exportaciones y penetración agresiva a nuevos mercados externos en que estos países se encuentran empeñados desde 1990. A este respecto, resulta alentador el que las exportaciones de bienes de la región hayan trepado a un valor aproximado a los US\$133.000 millones en 1993, o sea la marca más alta registrada por la actividad exportadora de la región.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte suscrito por México, Estados Unidos y Canadá abrió nuevos cauces al desarrollo y el comercio entre estos países, especialmente para México que ha mantenido por largo tiempo relaciones económicas tan estrechas y significativas con los Estados Unidos. Pero para el resto de América Latina, en especial aquellos países más avanzados en la implementación de las reformas estructurales, el establecimiento del Tratado significó asimismo el surgimiento de nuevas posibilidades de desarrollo de las relaciones de cooperación de interés mutuo con los vecinos del norte. Estas son opciones cuya consideración estará presente en el diálogo político al más alto nivel que los gobiernos del Continente mantendrán en

¹⁴Paul Krugman. *Peddling Prosperity. Economic Sense and Nonsense in the Age of Diminished Expectations*. W.W. Norton and Company. New York, 1994. Página 240.

Miami en diciembre próximo, y seguirá formando parte de la agenda de estudios, consultas y negociaciones entre todos estos países en el futuro cercano.

En el proceso de apertura y modernización de las economías de los países de la región, adquieren especial relevancia las nuevas modalidades de integración que han estado ensayando en los años recientes. A través de nuevos esquemas multilaterales y bilaterales, desde el Mercosur hasta el Grupo de los Tres en el norte de la región (Colombia, Venezuela y México), como los acuerdos bilaterales entre Chile y México, se están abriendo nuevas oportunidades para una integración más flexible que en el pasado, que se caracterizara por esquemas de integración globales, defensivos y cerrados. Conforme a la nueva óptica, se piensa que el papel de la cooperación regional no es cerrar las economías de determinado grupo de países, sino todo lo contrario. Se trata de incrementar su competitividad externa a través de la cooperación productiva, comercial y financiera y mejorar y aumentar su acceso a los mercados internacionales.

Otro aspecto principal del frente externo se refiere al de las relaciones financieras, en que la experiencia de los últimos tres años ha evolucionado muy positivamente. Primero, los problemas de la deuda externa han podido ser abordados en la mayoría de los casos dentro de un marco de entendimientos positivos que han permitido superar el clima de crisis que por tantos años reinó en este ámbito y restituir la confianza en unas relaciones entre deudores y acreedores relativamente normales. Segundo, a partir de 1991 el flujo de capitales externos hacia América Latina repuntó en medida extraordinaria, alimentado fundamentalmente por fuentes financieras privadas y constituidos en su mayor parte por inversiones extranjeras.

Se estima que el ingreso neto de capitales externos se quintuplicó, como mínimo, en los últimos tres años, al pasar de US\$12.132 millones en 1990 a US\$69.000 millones en 1993. Como resultado de ello, a partir de 1992 la transferencia neta de recursos de ahorro externo en favor de la región volvió a ser positiva nuevamente, haciendo en estos dos años una aportación de cerca de US\$60.000 millones a las disponibilidades globales de recursos en divisas de la región. Pero, como en tantas otras cuestiones de orden económico, junto a las virtudes de una recuperación tan rápida y sin precedentes de los ingresos de capitales externos surgen llamados a la cautela y la prudencia, en este caso a establecer las salvaguardias necesarias para evitar riesgos de inestabilidad financiera, sobre todo en una región que ha vivido experiencias tan traumáticas como la de comienzos del decenio de los ochenta.

En ese orden de ideas las preocupaciones principales giran en torno a dos problemas reiterativos de la experiencia regional. La primera se refiere a las características de inestabilidad y sesgo procíclico que históricamente han mostrado las corrientes de capitales de origen privado, ya sea de créditos bancarios, inversiones o bonos. Esa natural aversión al riesgo ha mostrado ser extraordinariamente sensible, tanto al surgimiento de cambios adversos en las condiciones económicas o políticas internas de América Latina, como al cambio en las expectativas de rentabilidad comparada que resulta del ciclo económico y las condiciones de los mercados financieros externos. La segunda preocupación consiste en que el rápido incremento de los ingresos de capitales externos en numerosos países ha estado asociado con una marcada apreciación de la tasa de cambio

real;¹⁵ una distorsión que ha inducido presumiblemente a aumentar fuertemente los déficit corrientes de la balanza de pagos y la vulnerabilidad macroeconómica de esos países y de la región en su conjunto.

El ciclo económico internacional siempre ha sido fundamental para el desarrollo económico de los países de la región. Hoy día lo es mucho más, en un período en que ha emergido una economía internacional más dinámica, compleja e interdependiente que antes, y en que los países de la región se han incorporado a ello más abiertamente. Los procesos recesivos por los que han venido atravesando los países industriales y las debilidades de su recuperación económica se proyectan, en primer término, sobre los precios de las materias primas, de cuyas exportaciones dependen aún muchos de los países de la región. Pero se proyectan también sobre exportaciones menos tradicionales, más sensibles al proteccionismo en los mercados de los países industriales, que permanentemente enfrentan la amenaza de retroceso en los avances hacia una economía mundial más transparente y abierta.

Estas amenazas resultan especialmente frustrantes en una etapa en que la comunidad internacional ha persuadido a las economías en desarrollo a tomar el camino de la modernización, de la apertura externa y de la integración internacional. En momentos como el actual resulta más necesario que nunca revisar las bases sobre las cuales se construyó la economía mundial de la posguerra, eliminar las distorsiones que se han registrado últimamente y encarar con decisión y espíritu de solidaridad las medidas necesarias para avanzar los procesos de liberalización comercial y de cooperación internacional.

Con relación al medio ambiente, debemos reconocer que nuestra generación tiene la responsabilidad histórica de contribuir al establecimiento de las condiciones necesarias para que los procesos de desarrollo económico en América Latina se desenvuelvan en armonía con la protección del medio ambiente y el patrimonio de recursos naturales. Una parte de nuestros esfuerzos ha de encarar el pago de la "deuda ecológica", resultante de la aplicación en el pasado de modalidades de producción y consumo depredadoras de los recursos naturales y ambientales.

A ese respecto reconocemos que existe una fuerte corriente de opinión que sostiene la existencia de una relación de conflicto entre desarrollo o crecimiento económico y la preservación de la riqueza ambiental, como producto de la observación de tantas experiencias de deterioro de los ecosistemas provocadas por la actividad humana. En esto tenemos responsabilidades compartidas entre países desarrollados y países en desarrollo, inclusive los de América Latina. En nuestro medio, sin embargo, más que el desarrollo económico, ha sido su falta de equidad distributiva una causa crítica del agravamiento de la pobreza, que se ha convertido en uno de los factores degradantes del medio ambiental. Esta consecuencia a su vez ha revertido en mayor pobreza y en una relación de causalidad circular entre pobreza y deterioro ambiental.

¹⁵ Guillermo A. Calvo, et al. *Capital Inflows and Real Exchange Rate Appreciation in Latin America*. IMF Staff Papers. Vol. 40 No. 1. Marzo de 1993. Página 110.

Pero nuestros esfuerzos deben orientarse también a la búsqueda y adopción del marco de políticas e instituciones apropiadas para detener la degradación ambiental y evitar que ésta se haga irreversible en el futuro. Creemos que es fundamental elaborar nuevos criterios de medición económica y de evaluación del uso alternativo de recursos, que incluyan en sus cálculos el impacto ambiental, a fin de que éste se refleje en los precios y contribuya a la adopción de decisiones racionales por parte de productores, consumidores y autoridades responsables de la conducción política.

Las reformas sociales, como lo explicamos al referirnos al primer frente de prioridades en nuestra acción futura, constituyen el eslabón fundamental para conciliar el crecimiento económico y la preservación de la integridad ambiental, al responder al desafío de erradicar la pobreza de nuestra región. Asimismo, consideramos que es esencial establecer normas legales e instituciones que velen por la protección ecológica; alentar a las organizaciones no gubernamentales y del sector privado para que contribuyan a la adopción de programas para detener la degradación ambiental, y adecuar la estructura del Estado y sus funciones para impulsar la formulación de estrategias y la aplicación de políticas destinadas a lograr un desarrollo económico socialmente equitativo y ambientalmente sustentable.

Conclusiones

Estas reflexiones descansan en tres premisas fundamentales. Primero, que el contexto geopolítico y económico mundial ha venido cambiando radicalmente en el curso de las dos décadas pasadas y que es probable que continúe transformándose, a la búsqueda de un nuevo ordenamiento internacional más estable y solidario que el del pasado. Esos cambios han tenido alcances globales o sistémicos, afectando de una manera u otra a todas las naciones y regiones. América Latina no ha sido una excepción. Segundo, que las nuevas estrategias de desarrollo de los países de América Latina combinan las dimensiones interna y externa de sus respectivas realidades. Tercero, que los cambios que vienen experimentando América Latina y el mundo son cada vez más diversificados, complejos y relacionados entre sí.

Hace casi un año sostuve en mi exposición ante este foro que la constante histórica de esta época ha sido más la inestabilidad en las relaciones internacionales que la estabilidad. Si esto sigue siendo así, ello significa que nuestros líderes políticos y las bases de las sociedades latinoamericanas enfrentan el reto de encarar los riesgos y oportunidades del cambio con una visión amplia, proyectada al mundo y basada en una verdadera cultura de solidaridad interna y externa.

Todo esto es una tarea difícil, pero a la vez ineludible, que los países latinoamericanos ya han comenzado a realizar con fe y gran voluntad.

Resumen

En esta conferencia se me pidió referirme a América Latina en su transición al tercer milenio. En ella me refiero a los nuevos lineamientos de su política económica; a los resultados conseguidos mediante su aplicación, y a las tareas pendientes e interrogantes con que la región se asoma al nuevo siglo.

Los nuevos lineamientos de la estrategia de desarrollo latinoamericano surgieron de las lecciones de la crisis sufrida por la región en los años ochenta. La crisis significó el estancamiento o reducción de las actividades de inversión y producción, un fuerte aumento del desempleo y la inflación, una agudización de los desequilibrios macroeconómicos y la más grave regresión en las condiciones de bienestar social conocidas en la región desde la gran depresión de los años treinta. Su detonante principal estuvo constituido por la situación de insolvencia financiera externa provocada en los países de la región por la conjunción de un aumento extraordinario de sus obligaciones de pagos en divisas—originadas en el crecimiento de su deuda externa y alza de las tasas de interés—y la contracción de los mercados internacionales y de los precios de los productos de exportación de los países de la región.

Las políticas de ajuste que debieron enfrentar estos países fueron extremadamente recesivas, debido a las condiciones adversas del escenario externo. Esas políticas debieron ser complementadas, si acaso no insertas, en el marco más amplio de un conjunto de reformas estructurales, cuya naturaleza, secuencia e intensidad ha variado según la realidad de cada país.

En un comienzo estas reformas configuraron los lineamientos de la nueva estrategia económica de América Latina. Ellos se referían al restablecimiento de la disciplina fiscal, el reordenamiento de las prioridades del gasto público y la reforma tributaria; a la liberalización financiera, el establecimiento y mantenimiento de una tasa de cambio competitiva, la liberalización comercial y la remoción de obstáculos a la inversión extranjera directa; a la privatización y desregulación de actividades económicas, principalmente de aquellas transferidas al sector privado, y otras medidas complementarias. Ellas implicaban una mayor confianza en los mecanismos del

mercado y una reducción del papel del Estado. Andando el tiempo se reconoció, sin embargo, la necesidad de un Estado más pequeño, pero también más inteligente, regulador y catalítico. Se fueron asumiendo compromisos al mismo tiempo con una renovada reforma social, así como con un estilo de desarrollo sustentable. En el documento se examinan los resultados alcanzados hasta la fecha mediante la aplicación de estas reformas.

Entre las insuficiencias que la región tendrá que remediar al entrar en el siglo XXI se cuentan, ante todo, aquellas vinculadas con el propio desempeño económico de los países latinoamericanos. Se plantean también interrogantes con respecto a algunas de sus secuelas, como el aumento del bienestar social, de los salarios reales y del empleo productivo.

Uno de los grandes desafíos del futuro es el de los conglomerados urbanos. En el marco de las políticas destinadas a mejorar la calidad de vida en las ciudades cabe señalar la necesidad de definir estrategias que combinen el crecimiento económico con la creación de oportunidades de empleo productivo; invertir en capital humano, especialmente a través de la educación y de la capacitación técnica y laboral; mejorar la calidad de los programas de vivienda y de salud; fomentar el desarrollo de la mediana, pequeña y microempresa, y asegurar la existencia de redes efectivas de seguridad social.

América Latina encara la necesidad de llevar a cabo una amplia y profunda reforma social, que acompañe el proceso de modernización económica en curso y permita llevar adelante un auténtico desarrollo social. La legitimidad política y social de cualquier estrategia económica dependerá de que se abran canales de participación ciudadana y de trabajo productivo a todos los sectores sociales.

Otra necesidad postergada se refiere a la reforma del Estado, tema que no ha estado exento de agudas controversias. Uno de sus ángulos más polémicos consiste en suponer que ella obedece, principalmente, a motivaciones ideológicas. Otro radica en visualizar la reforma como un mero proceso de reducción del tamaño del Estado. Otra visión parcial consiste en definir la reforma como una readecuación de algunas de las funciones del Estado, principalmente la administración financiera del mismo, postergando otras, como la de los poderes legislativos, la administración de justicia o la descentralización. Cabe destacar la estrecha relación que existe entre los procesos de desarrollo económico y social de los países, por una parte, y la calidad del proceso de gobierno por la otra. La calidad y el éxito de las políticas económicas que los países de la región están impulsando, así como de las estrategias encaminadas a superar la pobreza, supone un mejoramiento importante de la capacidad institucional y operacional del Estado.

AMERICA LATINA FRENTE AL TERCER MILENIO¹⁶

Mi conferencia, según se me ha solicitado, supone un ejercicio intelectual que es no sólo extremadamente ambicioso sino que es una tarea prácticamente imposible para mí. Como economista me sería muy difícil escudriñar sabiamente el futuro, y sobre todo un porvenir tan venturoso como el que insinúan los cambios vertiginosos que la humanidad ha venido viviendo en los últimos años.

Además, citando a Gustav Ranis, “Los economistas ... son mucho más exactos en la predicción del pasado que del futuro. La realidad es que sería mejor que pudiésemos predecir el pasado con un poco más de exactitud, lo que nos permitiría extraer más enseñanzas de él”.¹⁷ A mi juicio, esta tarea es tal vez menos fascinante, pero sigue siendo un reto formidable que espero poder salvar más propiamente.

En mi exposición me propongo examinar tres aspectos fundamentales de la evolución económica latinoamericana de los 15 años pasados: el contenido del nuevo paradigma de política económica; los resultados conseguidos mediante su aplicación, y las tareas pendientes e interrogantes con que la región se asoma al nuevo siglo.

Cualquiera que sea nuestra preferencia doctrinaria, más allá de las diferencias ideológicas en materia de diagnóstico y de política hay ciertos elementos centrales de la realidad económica, social y política latinoamericana que subyacen tras la controversia académica o técnica, pero que constituyen el gran reto del progreso que nuestros países confrontan en la actualidad y que comprometen los mayores esfuerzos, tanto internos de la región como de la cooperación económica internacional.

Como nos advierte John Kenneth Galbraith, la definición o identificación ideológica de la economía es el error más antiguo que persiste hasta hoy, con el que a menudo se evaden las porfiadas realidades.¹⁸ Por lo tanto, nuestro deber es hacer un juicio objetivo de la situación económica y social de la región y sobre esas bases formular las nuevas orientaciones de política con las que ha de enfrentar las realidades de mañana y los próximos años.

Los enfoques de política económica de los ochenta y principios de los noventa

La crisis económica y financiera sufrida por América Latina en los años ochenta revistió alcances telúricos cuyos efectos significaron estancamiento o reducción de las actividades de inversión y

¹⁶ Exposición del Presidente Iglesias en el seminario sobre el Futuro de la Reflexión Teológica en América Latina, organizado por el Consejo Episcopal Latinoamericano (Vallendar, Alemania, 23 de septiembre de 1996).

¹⁷ Gustav Ranis, ed., *Hacia un crecimiento moderno*, Ensayos en honor de Carlos Díaz-Alejandro. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 1996, página VII.

¹⁸ John Kenneth Galbraith. *The Good Society*. The Human Agenda. Houghton Mifflin Company. Boston, New York, 1996, página 14.

producción, un fuerte aumento del desempleo y la inflación, una agudización de los desequilibrios macroeconómicos, y la más grave regresión en las condiciones de bienestar social ocurrida desde la Gran Depresión.

El detonante principal de la crisis latinoamericana lo constituyó su situación de insolvencia financiera externa, provocada por la conjunción de un aumento extraordinario de las obligaciones de pagos en divisas —vinculados a la acumulación excesiva de deuda externa y al alza sin precedente de las tasas de interés reales internacionales— y la contracción de los mercados y precios de los productos primarios exportados por la región al mundo industrial.

En la CEPAL nos referimos a esa experiencia como “la década perdida”, pero reflexionando mejor más adelante, como ocurre en cada crisis, ella nos permitió aprender algunas lecciones, sin lugar a duda muy costosas, que ahora confiamos constituyan una base apropiada para orientar las nuevas políticas de ajuste y reformas estructurales. La formulación y aplicación de estas nuevas políticas han significado un esfuerzo político formidable, emprendido con una dosis extraordinaria de sacrificios sociales y una gran fe en su pertinencia y efectividad. A la vez, ella ha sido una empresa en la que los gobiernos latinoamericanos han recibido una decidida y oportuna cooperación de las fuentes de financiamiento oficial internacional, tanto de carácter bilateral como multilateral.

Entre los desafíos más urgentes que los países latinoamericanos enfrentaron a partir de 1983 cabe destacar el restablecimiento de los grandes equilibrios macroeconómicos y el freno a la espiral inflacionaria, que en algunos países adquirió ribetes hiperinflacionarios, a la vez que la búsqueda de arreglos de pago del servicio de deuda compatibles con las severas restricciones de liquidez financiera internacional sufridas por estos países. Aquellos desafíos fueron enfrentados en un marco de condiciones externas en general adversas, vinculadas a la débil recuperación económica en los países industrializados y al debilitamiento de la demanda por éstos de materias primas importadas, mientras los procesos de interdependencia económica y “globalización” de los mercados de bienes y servicios (con excepción del trabajo) y de capitales se tornaron más intensos y exigentes que en el pasado.

En esas condiciones, las políticas de ajuste interno en América Latina tuvieron que aplicarse con mayor severidad que lo supuestamente exigido por una economía mundial en una fase de crecimiento y estabilidad de precios como la registrada en años recientes. Ello fue lo que imprimió al ajuste latinoamericano un carácter recesivo, para que la reducción de la demanda interna —de consumo y mucho más de la inversión— permitiera generar el excedente comercial necesario para servir la deuda externa.

La mayor holgura de recursos buscada a través de la expansión de las exportaciones fue un objetivo de política que en la mayoría de los casos lamentablemente se frustró, como resultado de las condiciones adversas imperantes en el comercio mundial. De hecho, el aumento del volumen de productos exportados por la región resultó contrarrestado por la baja de los precios unitarios de los mismos. Así, la América Latina hizo, por la vía del deterioro de sus términos del intercambio comercial, una transferencia masiva de recursos reales a la economía mundial, a la cual

cabe agregar en la esfera financiera una transferencia neta de divisas entre 1982 y 1990 del orden de los US\$222.000 millones, cifra equivalente al 200% del valor de sus exportaciones y al 50% de la deuda externa total de la región a fines de 1982. Mientras tanto, el producto per cápita latinoamericano disminuía a razón de 2,2% por año durante la década, el desempleo alcanzaba niveles sin precedente y las condiciones sociales sufrían un grave retroceso.

Las políticas de ajuste debieron ser complementadas, si acaso no insertas, en el marco más amplio y general de un conjunto de reformas estructurales, cuya naturaleza, secuencia e intensidad han variado según las condiciones propias de cada país. Hace apenas tres semanas, en una conferencia auspiciada por el Banco, John Williamson revisitaba su llamado “Consenso de Washington” –los 10 mandamientos de política económica que él identificó en 1989– y señalaba que el mismo obedeció más a una cuestión semántica que a un manifiesto de políticas, que en su oportunidad reflejó tan sólo lo que había venido ocurriendo en América Latina. Conviene ahora hacer una simple enumeración de las reformas avanzadas por América Latina y que Williamson enmarcó en su “Consenso de Washington” original.¹⁹ A este respecto, ellas son:

- el restablecimiento de la disciplina fiscal;
- un reordenamiento de las prioridades del gasto público, con una disminución de los subsidios indiscriminados y de los gastos en defensa y de administración, en favor de la educación, la salud y la infraestructura;
- la reforma tributaria, a fin de ampliar su base y reducir las tasas de impuestos marginales;
- la liberalización financiera;
- el establecimiento y mantenimiento de una tasa de cambio competitiva;
- la liberalización comercial;
- la remoción de obstáculos a la inversión directa extranjera;
- la privatización;
- la desregulación, y
- el establecimiento de garantías al derecho de propiedad.

Una evaluación preliminar de los resultados alcanzados

La experiencia actual correspondería a la de una fase de transición, en la que la mayoría de los países latinoamericanos se encuentran empeñados en la consolidación de las políticas y reformas antes señaladas y en la que los resultados alcanzados hasta ahora incluyen una combinación de logros en algunos frentes, con avances parciales en ciertas áreas y retrocesos en otras. ¿Cuál es el

¹⁹ John Williamson. *The Progress of Policy Reform in Latin America*. Institute for International Economics. Policy Analyses in International Economics. N° 28. Washington, D.C., enero de 1990.

balance neto de estas experiencias? La pregunta no tiene una respuesta simple y el tiempo transcurrido en la aplicación de estas políticas en muchos casos no parece suficiente para conseguir todos los frutos esperados.

Si la experiencia de Chile es ilustrativa de la complejidad y extensión de los procesos de reformas estructurales, ello implicaría un período mínimo de 15 años, con una secuencia que incluiría avances, retrocesos y rectificaciones, sin contar las precondiciones económicas, institucionales, sociales y culturales del país, ni el marco político tan peculiar en que se concretó la aplicación de la mayoría de las reformas. En otras palabras, hemos aprendido en la práctica que las políticas y reformas prescritas en el "Consenso de Washington" no constituyen un paradigma único, de validez general y de aplicación y maduración lineal.

El logro más destacado en la gran mayoría de los países latinoamericanos radica en el ámbito de la estabilización de los precios. El avance más significativo de los últimos dos años en este frente lo marcó el éxito del Plan Real en Brasil, que redujo la inflación de una tasa de cuatro dígitos anuales en 1993-94 a alrededor del 15% anual en el primer semestre de 1996. Para la región en su conjunto, la tasa media de inflación disminuyó de un rango del 240 al 300% en 1993-94 al 27% en el primer semestre de 1996. El número de países con inflación menor del 10% anual aumentó de 6 en 1990 a 10 en 1995. Asimismo, el número de países con inflación baja, de menos de 20% anual, aumentó en el mismo período de 7 a 15 en 1995. Sólo un país registró una inflación de tres dígitos en 1995 en comparación con 6 países en 1990. Si bien la inflación aún no ha sido completamente detenida, la tendencia a la estabilización registrada en años recientes muestra un curso favorable.

Uno de los factores críticos en el camino a la estabilidad de precios lo constituye el establecimiento de la disciplina fiscal, frente en el que la región ha venido mostrando avances muy significativos desde principios de los años ochenta. El déficit fiscal promedio de América Latina disminuyó del 9% del PIB en 1983 a menos del 3% a principios de los años noventa. No solamente ha disminuido la carga por intereses de la deuda pública, gracias a los avances hechos en la lucha antiinflacionaria, sino también un amplio rango de gastos corrientes, como reflejo de la reducción de los subsidios y transferencias, de los gastos administrativos y de la racionalización del Estado.

Otra área crítica para los fines de la estabilización ha sido la normalización creciente de los mercados cambiarios, no obstante que las experiencias de política seguidas en la región variaron ampliamente, desde la aplicación de sistemas de paridad fija, utilizados como anclaje de los precios internos, hasta los regímenes de flotación más o menos libres, usados con el fin de mantener tasas de cambio competitivas para estimular el crecimiento de las exportaciones no tradicionales. Sin embargo, el resurgimiento de los ingresos de capitales externos, especialmente de 1991 a 1994, con una participación predominante de los capitales privados, de los cuales una porción elevada en el caso de algunos países estuvo constituida por recursos a corto plazo, vino a tener resultados ambivalentes y desestabilizadores, como los registrados en Argentina y México a fines de 1994 y en 1995.

Se estima que el ingreso creciente de capitales externos ha originado presiones generalizadas de apreciación del tipo de cambio, lo que ha tendido a agudizar los déficit corrientes de la

balanza de pagos por sus efectos dispares de estímulo a las importaciones y castigo a las exportaciones. He aquí un área en que la política económica de los países de la región debe mantener una sintonía estrecha y permanente de los cambios en las condiciones fundamentales de precios y productividad, que permita alcanzar soluciones de compromiso eficaces entre los objetivos de la estabilidad interna y la competitividad externa.

En el ámbito de la liberalización comercial, la región ha hecho avances sustantivos hacia eliminar las restricciones cuantitativas sobre las importaciones, junto a una reducción muy apreciable de los niveles y rangos tarifarios. Los avances en materia de liberación y apertura comercial han constituido esfuerzos unilaterales de parte de los países latinoamericanos que, si bien han sido instrumentales para incentivar la eficiencia productiva y la competitividad de las exportaciones, han desperdiciado la oportunidad de negociar concesiones recíprocas y de acceso a los mercados de los países socios comerciales.

Junto a los esfuerzos de liberalización comercial general, la región ha registrado grandes avances en materia de integración económica regional, en un contexto inédito de "integración abierta", en contraste con las estrategias de integración económica cerrada que se probaron en el pasado. El surgimiento del Mercosur, integrado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, y la asociación reciente de Chile, representa el emprendimiento más destacado de las nuevas estrategias de integración regional. Pero, asimismo, la profundización de la integración en el marco de los acuerdos tradicionales de Centroamérica, el Caribe y el Grupo Andino es también un avance muy significativo, además de múltiples nuevos acuerdos de liberalización e integración celebrados entre grupos de dos o más países.

La creación del Tratado de Libre Comercio, con la participación de Canadá, los Estados Unidos y México, y las perspectivas que abre a la incorporación de nuevos miembros de América Latina y el Caribe, entre los cuales Chile sería el próximo país miembro, representa sin duda la experiencia de integración más importante y de mayor potencial de crecimiento en los próximos años, que alienta las metas de cooperación, democracia, libre comercio y desarrollo sostenible suscritas por los Jefes de Estado del Continente Americano en la Reunión Cumbre de Miami, en diciembre de 1994.

La liberalización financiera interna y la apertura a la participación de los capitales externos, especialmente de la inversión privada directa, constituyen otros frentes en que América Latina ha hecho avances muy significativos. Frente a la mayor fluidez en el funcionamiento de los sistemas financieros, con la participación de nuevas entidades y el uso de una gran variedad de nuevos instrumentos financieros, la experiencia ha puesto de relieve la necesidad de modernizar y mejorar la eficacia de los sistemas de supervisión y regulación en nuestros países. El mejoramiento o desarrollo del marco institucional y de las normas pertinentes constituyen un área en que prácticamente todos los países de la región están trabajando y en la cual se están haciendo avances significativos día a día. Además, este es un campo en que se ilustra muy claramente el papel imprescindible del estado moderno, que propicie la estabilidad e integridad del sistema financiero, así como su eficiencia operativa.

Así podemos seguir examinando el progreso que los países latinoamericanos han venido realizando en otros campos importantes de las reformas estructurales, tales como el de la privatización, la reforma tributaria y el establecimiento de garantías a la propiedad. Toda esta es una experiencia muy rica y compleja en que nuestros países aprenden conforme se concreta la ejecución de las reformas. Sin embargo, al paso que se avanza los procesos de cambio surgen inquietudes e interrogantes acerca de los vacíos y frustraciones que denota esta experiencia de los 10 años pasados.

Una de las áreas en que es más urgente definir las estrategias y políticas de reforma la constituye el Estado. Junto con los profundos cambios sociales y demográficos y las grandes transformaciones estructurales de las economías, especialmente en lo relativo al papel protagónico concedido a los mercados privados y a la creciente apertura a la competencia internacional, que han experimentado los países latinoamericanos en los años recientes, surge ahora con mayor razón que nunca la necesidad ineludible de modernizar el papel del Estado y su ordenamiento institucional. Este fue un sistema moldeado de conformidad con los valores culturales propios y con las realidades interna e internacional enfrentadas por los países de la región a lo largo de casi todo este siglo. Ahora es el momento de volver a revisar sus bases de organización y formas de funcionamiento y de adecuarlas para enfrentar los retos que nos impone la transición al siglo XXI.

La reforma del Estado comprende una revisión y redefinición de sus funciones fundamentales y permanentes en la sociedad y la economía, de su tamaño y de sus formas de gestión. En este ámbito, al igual que en los otros aspectos de la realidad regional, cada país tiene su propia identidad y no existen atajos ni paradigmas únicos o generales que tengan validez. No obstante, pensamos que existen, así como los hubo en la experiencia histórica, ciertos principios y elementos surgidos de las prácticas pioneras en nuestro propio medio regional y en el de otras latitudes, que puedan enriquecer el análisis de reflexión interna para orientar la reforma institucional en cada país de la región.

A este respecto, cabe destacar en primer lugar la estrecha relación que existe entre los procesos de desarrollo económico y social de los países, por una parte, y la calidad del proceso de gobierno, por la otra. El éxito de las políticas económicas que los países de la región están impulsando y de las estrategias encaminadas a superar la pobreza e incorporar a los sectores más pobres en la actividad económica, supone un mejoramiento importante de su capacidad institucional. La propia experiencia del Banco pone de manifiesto que la aplicación de políticas económicas y sociales modernas ha enfrentado limitaciones debido a fallas o vacíos institucionales en la esfera de los organismos públicos, o a la presencia de un entorno político poco propicio. Asimismo, nos parece que ha surgido en los últimos años un consenso cada vez más amplio respecto a la importancia de preservar y mejorar la gobernabilidad de las instituciones democráticas, como una condición esencial para el éxito de las estrategias de desarrollo económico y social. Sin embargo, los avances registrados en esas estrategias no siempre han sido acompañados por una modernización sistemática del Estado.

En relación con el contenido y las orientaciones de la reforma del Estado, cuyo debate incipiente no ha estado exento de agudas controversias, conviene poner de relieve algunos de sus

ángulos tal vez más polémicos. Uno de ellos es suponer que la reforma obedece principalmente, si acaso no únicamente, a motivaciones ideológicas sobre las funciones que debe o no debe cumplir el Estado. Otro consiste en visualizar la reforma como un mero proceso de reducción del tamaño del Estado. Un tercer punto de vista consiste en definir la reforma como una readecuación de algunas de las funciones del Estado, tal como la administración financiera, por ejemplo, postergando otras, como la de los poderes legislativos, la administración de justicia, o la descentralización.

Por último, existe también la idea de que la reforma del Estado se circunscribe sólo a sus propias instituciones, en circunstancias en que los cambios comprenden una redistribución de funciones entre el Estado, el mercado y la sociedad civil. El propio avance y consolidación de la vida democrática conlleva una participación cada vez mayor de una gama más amplia y diversa de actores sociales, lo cual permite que muchas iniciativas de desarrollo social puedan diseñarse y ejecutarse más eficientemente. La simple enumeración de esas posiciones permite ilustrar la verdadera complejidad de las tareas de reforma del Estado, que finalmente han de ser superadas en forma satisfactoria y urgente por cada país.

Tareas pendientes e interrogantes al pasar al siglo XXI

El desempeño económico de los países latinoamericanos en los últimos años anota también vacíos e insuficiencias que es necesario resolver, tanto más cuanto el crecimiento es una condición fundamental para mejorar el bienestar social. La insuficiencia de los procesos de recuperación y crecimiento económico en la región afecta al bienestar social de una manera directa y compleja, que se traduce en aumentos del desempleo, una persistente situación de salarios reales deprimidos, agudización del déficit de vivienda, reducción de los servicios sociales y pérdida de calidad de los mismos, aumento de los índices de criminalidad e inseguridad y deterioro de las condiciones ambientales. Un reflejo de la acción combinada de estos factores lo constituye el aumento registrado por los índices de pobreza en la región, que a comienzos de los años noventa comprometía al 46% de la población. Ello ha significado un lamentable retroceso a la situación de la región de hace más de 25 años.

El desempleo urbano se ha convertido en uno de los peores males que aquejan a la mayoría de las economías latinoamericanas y del Caribe. Las tasas de desempleo abierto en algunas de las ciudades más grandes de la región han aumentado en márgenes del 50% al 200% entre 1980 y 1995. Un ángulo especialmente preocupante de este problema es que su intensidad tendió a ser mayor entre las mujeres y los jóvenes, cuyas tasas de participación en la fuerza de trabajo han venido aumentando en el curso de los 20 años pasados. Sin embargo, en algunos países cuyas tasas de crecimiento económico en años recientes han sido más altas, como en Brasil, Chile, Colombia, Guatemala y Honduras, el desempleo se ha mantenido en niveles moderados o incluso ha disminuido hasta alcanzar los de comienzos de la década de los años setenta. Paralelamente al mayor desempleo, los salarios reales en los países más afectados por la recesión económica han registrado una situación de estancamiento o una drástica contracción.

Con relación al problema de la vivienda el panorama tampoco es satisfactorio, aunque debe reconocerse que su naturaleza e intensidad varían mucho de un país a otro y aun dentro de cada país. Hay millones de familias latinoamericanas cuyas viviendas sufren de serias deficiencias sanitarias, sin abastecimiento regular de agua potable y servicios de alcantarillado y electricidad, y afectas a severas condiciones de inseguridad. Se estima que hay actualmente entre 10 y 15 millones de familias que viven por debajo de los niveles estándares mínimos, en viviendas precarias, con índices de hacinamiento de más del doble de los de países industriales. Si bien éste no es un problema exclusivo del medio rural, su incidencia en las ciudades impacta al bienestar de una población comparativamente mayor.

Los problemas de vivienda, así como aquéllos que afectan a la cobertura y calidad de los servicios de educación y salud y cuyo recrudecimiento en los 15 años pasados refleja la combinación de los efectos de la crisis económica, de las políticas de ajuste y reforma estructural y de la continuidad de las tendencias demográficas —de alto crecimiento poblacional aun mayor que el de la fuerza de trabajo y de alta concentración urbana— han sido agravados por los vacíos surgidos de la contracción del gasto público social, cuyos efectos adversos castigan más visiblemente a los sectores urbanos de menores ingresos. El gasto público social real per cápita experimentó una significativa disminución en los 15 años pasados, al bajar de un promedio anual de aproximadamente US\$237 a US\$208 entre comienzos de los años ochenta y noventa.

De esta situación, y aun peor de sus perspectivas, se derivan desafíos formidables para los países de la región. Se trata, claramente, de un reto colectivo que demanda una movilización de toda la sociedad. Al Estado, tanto al nivel central como al de los gobiernos estatales y locales, le corresponde una responsabilidad indefectible en la formulación y ejecución de políticas apropiadas y como agente regulador y supervisor del desempeño colectivo. Una nueva dimensión con la que se proyecta la acción estatal corresponde a las políticas de descentralización relativas a algunas de sus funciones básicas, especialmente las de educación y salud, que tienden a abrir espacios a una mayor participación directa de la sociedad civil en las actividades de interés inmediato que moldean sus vidas.

Junto al Estado, al sector privado y a los organismos sin fines de lucro de carácter no gubernamental les corresponde asimismo una responsabilidad principal en la solución de los problemas y la búsqueda de formas de enriquecer la calidad de vida en las ciudades. Hoy existe una clara conciencia de que la organización comunitaria debe cumplir un papel decisivo en las tareas de toma de decisiones e implementación de las políticas relativas a los problemas nacionales o internacionales de interés social. Un desafío común para todos los estamentos sociales y el Estado consiste en evitar la anarquía y asegurar, en cambio, la vigencia de instituciones que permitan aprovechar todas las reservas de sinergia que existen en las bases de la sociedad, aglutinando sostenidamente la participación de todas las partes del cuerpo social.

En el marco de las políticas destinadas a mejorar la calidad de vida en las ciudades latinoamericanas, cabe destacar las siguientes: a) definir estrategias que combinen el crecimiento económico con la creación de oportunidades de empleo productivo, estimulando la inversión y adop-

ción de tecnologías de uso intensivo del factor trabajo; b) invertir generosamente en capital humano, especialmente en educación básica, capacitación técnica y laboral, salud y vivienda; c) fomentar el desarrollo de la mediana, pequeña y microempresa e impulsar la formalización del empleo y la actividad económica; d) mejorar el desempeño de las redes de seguridad social y del empleo, asegurando que sus beneficios se proyecten efectivamente a los grupos de menores ingresos, y e) asegurar que la expansión y modernización económica sean realizadas de manera compatible con la recuperación y el mejoramiento de las condiciones ambientales.

Otro aspecto crítico del desempeño económico latinoamericano de los últimos años que anota una deficiencia importante radica en el bajo nivel de ahorro interno. Ello constituye no sólo una barrera al logro de un proceso de inversión y crecimiento económico más acelerado, sino también una condición que acentúa la vulnerabilidad externa del desarrollo regional.

Hay que subrayar que un ahorro interno promedio del orden del 20% del producto, como el registrado en los años recientes, sigue siendo muy inferior al alcanzado en la región hasta mediados del decenio de los años setenta, cuando el mismo se situó a niveles cercanos al 30%, así como apreciablemente más bajo que el de los países asiáticos donde se ha sobrepasado el 30% del producto interno bruto. En América Latina el abatimiento del déficit fiscal ha sido un paso muy importante para incrementar el ahorro interno global, pero ello ha sido contrarrestado en gran medida por la disminución de la propensión al ahorro del sector privado, como resultado del auge del consumo corriente. Superar esta situación se convierte en un gran desafío para la política económica, en la que el pragmatismo ha de compensar la debilidad del análisis económico en este campo. En este sentido, cabe apuntar la pertinencia en muchos casos del papel positivo que desempeña el ahorro impulsado por mecanismos tales como los sistemas previsionales, fondos de pensión, sistemas de ahorro previo para la vivienda y la educación, cuentas para depósitos de ahorro popular, etc. Por cierto, la estabilidad del entorno macroeconómico es una condición indispensable para incentivar una mayor formación de ahorro.

Por último, aunque es más importante, América Latina encara la necesidad de llevar adelante una amplia y profunda reforma social, que acompañe orgánicamente al proceso de modernización económica en curso y sirva de base para impulsar un auténtico desarrollo social y el mejoramiento de la equidad. En última instancia, la legitimidad política y social de cualquier estrategia económica dependerá de que se abran canales de participación ciudadana y de trabajo productivo a todos los sectores sociales, pero en especial a los grupos que han permanecido marginados de la sociedad y que hoy militan en los ámbitos de la llamada "economía informal" y de la microempresa.

Esa realidad resulta intolerable, tanto en el terreno ético, como en el social, político y económico. Es inadmisiblemente ética, porque nunca los países de la región habían contado con tantas posibilidades para atacar frontalmente la pobreza, como es el caso ahora como consecuencia de los primeros resultados positivos de las reformas económicas. Es un problema social, en la medida en que vastos sectores de la sociedad latinoamericana viven en condiciones de pobreza, lo que constituye una barrera insuperable para acceder a formas de educación, salud, vida y trabajo dignas de seres humanos. Es un problema político, porque la participación de esos sectores más

pobres en el desarrollo social y en el proceso productivo es un requisito para formar ciudadanos responsables, comprometidos con el sistema político en que viven y resueltos a mantenerlo y estabilizarlo. Es, por último, un problema económico, porque no se conoce ningún país en la experiencia histórica que haya logrado ser competitivo internacionalmente con un 40% de su población en condiciones de baja productividad y de pobreza. Por lo tanto, la calificación e incorporación de esos recursos humanos marginados es una condición esencial de la modernización de las economías latinoamericanas.

Resumen

América Latina vivió en los años sesenta y setenta una suerte de “edad de oro” marcada por grandes transformaciones económicas, sociales e institucionales. El hombre que mejor representó el pensamiento de esa época fue, sin duda, Raúl Prebisch.

La crisis de los años treinta había proyectado fuertemente el pensamiento económico de Keynes, que posteriormente tuvo gran influencia en la región. Las restricciones sufridas por América Latina como consecuencia de esa crisis y del período de posguerra la hicieron adoptar una estrategia de industrialización protegida por el Estado y basada en la sustitución de importaciones. Como consecuencia de esas políticas, que eran adecuadas para la época, el crecimiento de la región se elevó a un 5,1% en el decenio de los cincuenta, a un 5,7% en el decenio siguiente y a un 5,8% durante la década de los setenta, sobrepasando las marcas registradas por todas las economías del mundo excepto las de Alemania y Japón, entre los países industrializados, y las de tres países del Sudeste Asiático.

De efectos económicos y sociales significativamente favorables, el producto per cápita aumentó de US\$1.175 a US\$2.754 (a precios constantes en dólares de 1990, esto es, en un 134%).

El informe encomendado por el BID a don Raúl Prebisch, con quien me tocó colaborar de cerca en esa ocasión, titulado “Transformación y Desarrollo: la Gran Tarea de América Latina”, anticipaba, a principios de los años setenta, la insuficiencia dinámica de la economía latinoamericana para absorber productivamente el aumento de la fuerza de trabajo, debido al debilitamiento de una industrialización excesivamente protegida. De allí que los mismos factores que fueron los puntales del crecimiento durante los 30 años anteriores fueran los responsables en parte de la crisis que experimentó la región en los años setenta: la excesiva tolerancia frente a la inflación, la ineficiencia económica y la desigualdad social. Para atenuar estos males estructurales se apeló al endeudamiento externo. La crisis del pago de la deuda y la tendencia adversa de las exportaciones y de sus precios

relativos provocaron el quiebre del modelo imperante durante la posguerra y un completo viraje de las estrategias económicas de los países de la región. Aníbal Pinto, con su proverbial agudeza, se refirió a ese viraje como “el retorno de la ortodoxia”.

Con ello se manifiestan tres grandes polos de transformaciones. Primero, en la esfera política, un retorno a la democracia, con una creciente participación de la sociedad civil y una revalorización de los derechos humanos, junto con el fin de los regímenes autoritarios. Segundo, el surgimiento de nuevas ideas y actitudes en el plano económico, en donde los diversos actores han respondido con admirable estoicismo frente a las políticas de ajuste y con gran fe en el porvenir de la nueva estrategia y del conjunto de reformas económicas. Tercero, la emergencia de nuevos cuadros de empresarios y servidores públicos, más pragmáticos y eficientes que sus antecesores.

¿En qué consistieron las reformas económicas? En primer lugar, se centraron en la lucha contra la inflación; en segundo término, como parte de ese esfuerzo, en la consolidación de la disciplina fiscal; tercero, en la privatización o concesión de empresas, servicios o actividades estatales; cuarto, en la expansión de las exportaciones, como consecuencia de un programa de apertura externa; quinto, y como parte de esta misma apertura, en la recuperación de la confianza de los inversionistas y acreedores privados internacionales a fin de estimular el ingreso neto de capitales externos.

Las reformas económicas van acompañadas de la búsqueda de una reforma social que obedece a tres imperativos. El primero, de carácter ético, ha inspirado la preocupación por la cuestión social durante la historia reciente de América Latina. Un segundo imperativo es de carácter político, al reconocerse que la gobernabilidad de los países se vería afectada por el aumento de las presiones por una distribución más equitativa de los beneficios de las reformas económicas. El tercer imperativo es de orden económico, en la medida en que en un mundo globalizado y competitivo el crecimiento económico depende estrechamente del nivel de conocimientos, de la modernización tecnológica y de la calificación de los recursos humanos.

La reforma del Estado y el desarrollo institucional constituyen otras de las tareas en que América Latina debe ampliar y profundizar sus esfuerzos en los próximos años. Ello encierra una redefinición del papel del Estado en la sociedad y en la economía y un mejoramiento de su gestión, y no sólo una reducción de su tamaño.

EL DESARROLLO LATINOAMERICANO EN LA TRANSICION HACIA EL SIGLO XXI²⁰

Me ha correspondido abordar el tema del desarrollo económico latinoamericano, con especial énfasis en el examen de las tendencias, desafíos y perspectivas que marcan su transición al siglo

²⁰ Exposición del Presidente Iglesias para su inclusión en el libro “Persona Humana y Derecho Internacional” en honor del señor Héctor Gros Espiell (Washington, D.C., 24 de julio de 1996).

XXI. Este es un tema que, en mi opinión, subyace tras las vivencias de nuestro homenajeado, el señor Héctor Gross Espiell, en los últimos 50 años, a través de su extensa vida diplomática en los ámbitos de las Naciones Unidas y de la Representación del Uruguay en el exterior y que se proyectan tan vigorosamente al nuevo siglo.

Presentaré mis ideas ordenadas en tres secciones. En la primera se recoge una serie de observaciones que, a mi juicio, caracterizan los rasgos fundamentales del desarrollo económico y social latinoamericano en los decenios de los sesenta y setenta, un período que he denominado la “época de oro” del desarrollo regional. La segunda sección contiene un análisis de los factores críticos que precipitaron la crisis económica y social sufrida por muchos países de la región en el transcurso de los años ochenta y la reacción observada en la forma de nuevas estrategias de política. La tercera sección está marcada por un análisis de tono reflexivo de quien ha vivido intensamente, desde distintas trincheras estratégicas de la lucha en pro del progreso regional, estas experiencias de más de tres décadas y que advierte los aspectos positivos, debilidades, vacíos y retos que enfrenta la región en el marco de las estrategias y políticas en curso. Estoy consciente de la complejidad y amplitud del tema propuesto, que es prácticamente imposible de asir en el espacio de unas breves páginas, pero creo que el examen de estas cuestiones en ese marco amplio ofrece las ventajas de la perspectiva histórica, tan necesaria como útil en el análisis de los fenómenos sociales. Me temo que hay interrogantes que quedarán sin contestar, pero su esclarecimiento es una tarea futura en la que contaremos con el beneficio de la crítica y las sugerencias que surjan del debate de estas ideas.

Una mirada retrospectiva a la época de oro

La experiencia de América Latina en los años sesenta y setenta pone de manifiesto un paisaje regional caracterizado por el ímpetu de grandes transformaciones económicas e institucionales, el mejoramiento del bienestar social y un clima de crecientes expectativas de progreso y de participación de contingentes cada vez más amplios de la población. El hombre que mejor simboliza el pensamiento y las inquietudes de esa época fue, sin duda, Raúl Prebisch. Además de ser uno de los pioneros insignes de las nuevas políticas de desarrollo de la posguerra, él inspiró desde la CEPAL una visión renovada de América Latina y de sus estrategias de desarrollo. Al igual que otros pioneros ilustres en esa materia, procuraba distanciarse de los paradigmas neoclásicos heredados y de una confianza ilusa en la eficiencia de los mercados y en la simetría y equidad de las relaciones económicas internacionales tradicionales.

El espectro de la crisis de los años treinta había marcado fuertemente a los pensadores de aquella época, como ocurrió en su momento con el propio Keynes, por ejemplo. Sus prescripciones de política apuntaban a la sustitución de importaciones, para amparar el naciente proceso de industrialización e incorporación del avance técnico, generalmente tan esquivo a los países en desarrollo. El recomendaba la acción del Estado en las áreas de planificación, regulación y producción, para compensar la debilidad del empresariado local, y aconsejaba la cooperación e integración regionales para superar la estrechez de los mercados nacionales.

Como reflejo en gran medida de esas políticas, el crecimiento económico de la región se aceleró de un promedio anual de 5,1% en 1951-60 a 5,7% en 1961-70 y a 5,8% en 1971-80, sobrepasando las marcas de crecimiento registradas en esos años por la gran mayoría de los países industrializados y del Asia. Sólo cinco países –Alemania, Japón, Corea del Sur, Taiwán y Tailandia– sobrepasaron el crecimiento económico latinoamericano del período de 1950 a 1973, según Angus Maddison.²¹ Como resultado de esas tendencias, el volumen global de la producción regional se quintuplicó entre 1950 y 1980, con un contenido de bienes manufacturados que aumentó del 18 al 25% del producto global.

Junto al más rápido crecimiento económico impulsado en gran medida por aquellas políticas, los países latinoamericanos modernizaron sus instituciones sociales, transformaron profundamente sus estructuras de producción y mejoraron en medida apreciable el bienestar social. A pesar de que la región registrara el mayor crecimiento demográfico del mundo –2,7% anual entre 1950 y 1970 y 2,4% de 1970 a 1980– el producto per cápita aumentó en los 30 años indicados en más de 134%, al subir de US\$1.175 en 1950 a US\$2.754 en 1980 (ambas cifras a precios constantes, en dólares de 1990).

Quienes vivimos aquella realidad fuimos partícipes de una época sin duda excitante. Pero, lejos de la complacencia por esos resultados, la dinámica del cambio nos inspiró a buscar derroteros de desarrollo regional aun más ambiciosos. Esta fue una época en la que en América Latina existió una decidida voluntad política en pro del progreso que impulsaba una continua readecuación de las estrategias de desarrollo para enfrentar las nuevas condiciones emergentes en la economía mundial. Las inquietudes por mejorar el contenido y efectividad de las políticas económicas motivaron la realización de esfuerzos propios de un análisis autocrítico, con una visión de futuro. Un ejemplo elocuente en ese sentido correspondió al estudio que Felipe Herrera, en aquel entonces Presidente del BID, encargara en 1969 a un grupo de expertos latinoamericanos encabezado por Raúl Prebisch. El encargo del estudio fue no sólo oportuno, sino también dirigido a la persona sin duda más indicada. Puedo decir con modestia, y con una gran satisfacción personal, que me correspondió el privilegio de integrar ese grupo de expertos.

El informe de Prebisch²² incluyó un análisis agudo sobre las tendencias, problemas y perspectivas de las economías latinoamericanas en su transición a los años setenta, así como una serie de recomendaciones de política. Además de una revisión de las ideas que habían inspirado en muchos países las políticas de industrialización sustitutiva de importaciones de los años cincuenta y sesenta, el informe presentó un diagnóstico descarnado sobre las condiciones limitantes del desarrollo regional hacia fines de la década de los años sesenta y señaló, además, los requisitos de política para enfrentar los desafíos internos y externos de los años setenta.

²¹ Angus Maddison. *The World Economy in the 20th Century*. Development Centre Studies. OCDE. París, 1989.

²² Raúl Prebisch. *Transformación y desarrollo: la gran tarea de América Latina*. Informe presentado al Banco Interamericano de Desarrollo. Santiago de Chile, 17 de abril de 1970.

El diagnóstico de la experiencia regional de aquellos años reveló la insuficiencia dinámica de la economía latinoamericana para absorber productivamente el aumento de la fuerza de trabajo, alimentado por una muy rápida expansión demográfica. Se consideraba que su absorción eficaz constituía un imperativo tanto social como económico que ampliaría las fronteras de la industrialización latinoamericana e impulsaría el desarrollo económico y social de los países. Ello fue logrado en gran medida por espacio de una generación, pero hacia fines de los años setenta se advertían signos de agotamiento cada vez mayores.

Para corregir el debilitamiento de la industrialización, como reflejo en parte de una protección comercial excesiva, era necesario hacer un esfuerzo extraordinario de aumento del ahorro y la inversión interna y de un mejoramiento tecnológico y de la productividad. Se estimaba que ello permitiría robustecer el crecimiento económico y participar eficiente y progresivamente en la economía mundial, corrigiendo de ese modo la tendencia al estrangulamiento exterior que frenaba la expansión de la economía regional.

Asimismo, el propósito de acelerar el crecimiento hacía esencial la cooperación regional —la integración económica— considerándose que la misma llevada a todo el ámbito latinoamericano representaba la solución ideal. Este es justamente un tema en que la praxis y el examen teórico de la integración económica latinoamericana de aquella época fundieron las concepciones propias de la región con las ideas que emanaban de la experiencia europea.

Todas estas ideas fueron, sin lugar a dudas, pertinentes en las condiciones que imperaban en los años sesenta, y algunas de ellas aún conservan su validez. Pero su consideración debe formar parte de un nuevo contexto de políticas, que responda a las exigencias de un marco económico internacional con exigencias nuevas y adicionales. A ello nos referiremos en la tercera parte de este ensayo.

Los años ochenta: crisis y nuevas estrategias

América Latina fue en los años ochenta una de las regiones más duramente castigadas por la interacción de factores adversos internos y externos. Por una especie de ironía del destino, algunos factores que dieron un impulso dinámico al crecimiento y a las transformaciones económicas de la región en los años cincuenta y sesenta cambiaron de signo y se convirtieron en los villanos de la crisis en los años ochenta, la que en verdad vino a ser la peor crisis sufrida por la región desde la Gran Depresión.

Ese cambio de signo en los puntales básicos del modelo de la posguerra se debió, fundamentalmente, a una excesiva tolerancia con respecto a tres fenómenos adversos, cuya acción combinada fue debilitando el modelo y creando las condiciones para la crisis de aquel paradigma económico. Ellas son las siguientes:

Primero, se tiene la tolerancia con la inestabilidad de precios, que reconoce sus orígenes en los desbordes del gasto público y la permisibilidad de las políticas monetarias de los bancos centrales, que fueron totalmente pasivos frente al creciente déficit del Estado y de las empresas públicas.

Segundo, hay la tolerancia con la ineficiencia económica, resultado del exceso de proteccionismo comercial y del aislamiento del sistema productivo de la competencia internacional.

Tercero, existe la tolerancia con la desigualdad, que encuentra algunas de sus raíces principales en valores e instituciones de la época colonial, que derivaron una cultura rentista y una elevada concentración de la propiedad, así como también de políticas populistas que en su afán redistributivo beneficiaron sólo a los grupos medios y altos, no obstante que las mismas invocaban su vocación por la justicia social y la protección de las grandes mayorías. Todo ello parece haberse conjugado de forma perversa y, sumado a los efectos de la crisis del endeudamiento externo y a una trayectoria adversa de las exportaciones y sus precios relativos, provocó el quiebre inevitable del modelo. Sin embargo, éste atravesó por un período de transición antes de su colapso en los años ochenta.

La transición tuvo lugar durante la segunda mitad del decenio de los años setenta, cuando las economías de la región mantuvieron sus políticas expansionistas, mientras las fisuras del modelo económico imperante eran tapizadas abundantemente por el reciclaje de los excedentes financieros de la OPEP, que a través de la banca privada internacional encontraron en América Latina la “nueva frontera” del siglo XX. La crisis de pagos externa de la región resultó agravada por los efectos de la más profunda y prolongada recesión económica en los países industrializados, que deprimió las exportaciones de América Latina, a la vez que los ingresos de créditos externos registraban una brusca contracción.

Hacia fines de los años setenta tanto el pensamiento convencional prevaleciente como la opinión de los personeros más representativos de la banca privada internacional endosaban unánimemente la continuidad de la favorable evolución económica latinoamericana, en medio del clima recesivo imperante en la economía mundial. Ese endoso venía acompañado por un ritmo ascendente y extraordinariamente alto de créditos privados internacionales, que fluían sin ambages a la región. El sostenimiento de las políticas expansionistas en estos países se consideraba un hecho singular que ayudaba a mitigar la recesión económica internacional.

Benjamín Cohen señalaba en 1981 que: “Uno no puede dudar que, inmediatamente después de la primera alza del precio del petróleo en 1973, el papel jugado por los mercados de crédito privado fue en general beneficioso; y así ha vuelto a ser recientemente, después en 1979... En ambos casos el crédito privado claramente ayudó a evitar una seria crisis en las relaciones monetarias internacionales. ¿Pero a qué precio?”²³ Ese crédito privado encontró en América Latina un mercado creciente.

La “privatización” de la creación de liquidez, absorbida en el financiamiento de los crecientes déficit de la balanza de pagos y la formación de reservas monetarias, dio lugar a una verdadera hipertrofia financiera internacional. Surgieron, sin embargo, voces de alerta. El Informe del Grupo McCracken anotaba que: “los límites de la creación de reservas se han vuelto indefinidos y

²³ Benjamín J. Cohen. *Banks and the Balance of Payments in the International Adjustment Process*. Allanheld, Osmun & Co. Publishers, Inc., U.S.A. 1981. P. 33.

fluidos, quedando entregado el análisis de la capacidad de endeudamiento de los países individuales al juicio de los mercados privados, más que a una evaluación hecha por los organismos oficiales multilaterales acerca de las necesidades del sistema como un todo”.²⁴

La CEPAL, en sus informes anuales y de coyuntura, alertó también sobre los peligros de la inflación internacional y respecto al exceso de acumulación del endeudamiento externo, aun cuando aquella inflación internacional y los ingresos extraordinarios de créditos externos oscurecieron las previsiones relativas a los problemas de la acumulación excesiva de deuda externa.

Frente a la segunda alza extraordinaria de los precios del petróleo muchos de los países industriales reaccionaron de una manera distinta a la de 1974, aplicando políticas monetarias y fiscales restrictivas, cuyos efectos recesivos derivaron en una contracción de la actividad económica y del comercio internacional y en una baja de los precios de los productos básicos, que profundizó y prolongó aun más la recesión económica de los países industriales. A la vez, el cambio de política monetaria efectuado por los Estados Unidos en octubre de 1979 condujo a un alza extraordinaria y sostenida de las tasas de interés y a una apreciación real del dólar, que hizo más atractivo el ingreso de capitales internacionales a los Estados Unidos e incrementó el costo del servicio de la deuda externa latinoamericana, entre otros efectos.

Poco después de la moratoria de la deuda externa declarada por México en agosto de 1982 y de sus secuelas en el resto de los países de la región, Carlos Díaz-Alejandro formuló una de las reflexiones tal vez más penetrantes en relación con la situación emergente: “Las crisis financieras no son causadas precisamente por exceso de avaricia, estupidez, corrupción o concupiscencia entre los prestamistas y los deudores. Ellas obedecen al desajuste de los contratos de préstamo formulados sin la debida consideración de los ciclos económicos, cuya realidad y características exactas sólo son conocidas *ex-post*. La lección principal de principios de los años ochenta no es que las imperfecciones microeconómicas empeoraron bruscamente, sino una variante de las lecciones de los años treinta: cuál es que las recesiones profundas y prolongadas, acompañadas por presiones proteccionistas, son incompatibles con mercados de capitales privados de eficacia tolerable. Los vínculos entre los mercados financieros internacionales y de productos básicos raramente han sido más claros”.²⁵

América Latina, que había mantenido sus políticas expansionistas hasta 1982, sufrió una grave contracción en su capacidad de pagos externa, a raíz de la caída del valor corriente de sus exportaciones entre 1980 y 1984, del deterioro de los términos del intercambio y del corte abrupto del suministro de créditos por parte de la banca privada internacional. La crisis externa potenció los factores críticos y las tolerancias anteriormente señaladas, cuyos efectos empezaron a insinuarse en la misma década de los años setenta. Ello significó para América Latina el colapso del modelo económico imperante y un viraje completo en la orientación de sus estrategias, políticas e ideología económica. Aníbal Pinto, con su proverbial agudeza, se refirió a ese viraje como “el retorno de la ortodoxia”.

²⁴ Citado por Cohen, Op. cit., p. 34.

²⁵ Carlos F. Díaz-Alejandro. *International Markets 1980s. Journal of International Affairs*. Vol. 38, N° 1, 1984. Página 11.

Dos cambios trascendentales impulsados por las reformas estructurales adoptadas por muchos países en los años ochenta son las siguientes. Primero, la sustitución del patrón de desarrollo basado en economías semi-cerradas, altamente protegidas, por uno de apertura comercial y financiera relativamente amplia, que busca integrar más estrechamente estos países a la economía mundial. Segundo, la transición desde un sistema económico dominado por la acción estatal a otro en que los mercados y el sector privado han asumido la responsabilidad de desempeñar un papel protagónico y determinante en el desarrollo económico y social de la región. Estas transformaciones, de extensión y profundidad variable en las experiencias de cada país, nos revelan una región económicamente muy distinta a la del pasado. Pero el cambio es más extenso y excede con mucho al ámbito meramente económico.

Primero, en la esfera política se tiene un retorno de la democracia y el fin de los regímenes autoritarios. Ello permitió que surgieran condiciones propicias al restablecimiento del estado de derecho y del respeto a los derechos humanos, junto a la incorporación y creciente participación en las actividades políticas de un mayor número y diversidad de organismos de la sociedad civil y de amplios sectores de la población.

Segundo, en el plano de las ideas, actitudes y valores surgen mutaciones que se manifiestan en forma cada vez más visible en el comportamiento de los principales agentes o actores políticos, económicos y sociales, así como de la población en general. Esta ha respondido con admirable estoicismo frente a las severas medidas de ajuste aplicadas y ha mostrado una gran fe en el futuro que ofrecen las reformas. El papel del mercado en la economía, que fuera protagónico en la experiencia de la segunda mitad del siglo pasado y hasta la Gran Depresión, vuelve a renacer con extraordinario vigor.

Relacionado con lo anterior, surge asimismo una actitud crítica y muy extendida de escepticismo, si acaso no de abierto repudio en algunos sectores, sobre la intervención del Estado en la vida económica y social. En los países que sufrieron traumáticas experiencias de alta inflación brotaron amplios consensos sociales y políticos de endoso a la estabilización de precios y al equilibrio fiscal. De la xenofobia se pasó a la apertura económica y financiera, inclusive una actitud en general muy receptiva a la inversión extranjera, que ofrece una oportunidad histórica extraordinaria para que ésta haga efectiva su esperada contribución potencial al desarrollo regional.

Tercero, y no menos importante, como parte de los cambios que vive América Latina se observa el surgimiento de nuevos cuadros de empresarios y servidores públicos, más pragmáticos y eficientes que sus antecesores, a la vez que una nueva generación de líderes sindicales menos proselitistas y más comprometidos con el mejoramiento de la productividad y el mejoramiento del bienestar de sus gremios.

¿Qué resultados económicos y sociales han tenido estas reformas? El balance general parece favorable, pero como resultado de una mezcla de algunos logros muy positivos con la persistencia e incluso el agravamiento de otros aspectos problemáticos. Al evaluar estos resultados estamos conscientes de las limitaciones que nos impone el horizonte temporal, todavía muy estrecho para apreciar adecuadamente la verdadera significación de estos cambios. Pero, a diferencia de

los historiadores, quienes tienen responsabilidades en la orientación de las políticas vigentes, deben asumir el riesgo de basar sus decisiones en diagnósticos incompletos y eventualmente equivocados. Entre los logros económicos más significativos alcanzados por los países latinoamericanos en la primera mitad del decenio de los noventa me permito destacar los siguientes.

Primero, uno de los logros descolantes fue en el campo de la lucha contra la inflación. Algunos países que habían sufrido procesos cercanos a la hiperinflación —entre ellos Argentina, Bolivia, Brasil, Nicaragua y Perú— consiguieron eliminar prácticamente el flagelo de la inestabilidad de precios, mientras que en la gran mayoría de los otros países de la región las alzas de precios disminuyeron significativamente, situándose en rangos cercanos a una virtual estabilidad de precios.

Segundo, como parte de los esfuerzos antiinflacionarios, numerosos países latinoamericanos han hecho grandes avances en materia de disciplina fiscal, consiguiendo en algunos casos (Chile y Jamaica) generar superávit, o en otros casos un equilibrio fiscal y en la gran mayoría de los países una fuerte reducción de los déficit registrados en el decenio pasado. Estos avances reflejan los resultados de las reformas orientadas a: i) aumentar la carga tributaria y mejorar su administración; ii) reducir los gastos, mediante el corte de subsidios y transferencias corrientes y la racionalización y disminución de la gestión pública, y iii) transferir al sector privado la actividad de empresas estatales, por la vía de la privatización de las mismas o de su entrega en concesión.

Tercero, en el frente externo, la región logró recuperar la confianza depositada en ella por los inversionistas y acreedores financieros privados internacionales. Como fruto de ello, el ingreso neto de capitales externos recibido por la región, proveniente en su mayor parte de fuentes privadas, complementado con recursos oficiales bilaterales y multilaterales, ascendió de US\$6.061 millones en 1989 a US\$44.891 millones en 1994. La crisis financiera de Argentina y México que se hizo sentir desde comienzos de 1995 provocó una fuerte caída de la entrada de capitales externos a corto plazo recibida por esos dos países. Sin embargo, esta crisis no asumió las dimensiones ni características de la que azotara a la región a partir de 1982. Sus efectos se concentraron básicamente en esos dos países, mientras el resto de la región recibió un ingreso neto de capitales en 1995 de US\$39.735 millones, frente a US\$28.523 millones en 1994. Brasil, Chile y Colombia, que habían aplicado políticas cautelosas frente a los capitales externos a corto plazo, no sólo esquivaron el mal denominado “efecto tequila”, sino que continuaron recibiendo una afluencia creciente de inversiones directas extranjeras.

En cuarto lugar, la actividad económica mostró signos generalizados de reactivación de 1991 a 1994, con una tasa media de crecimiento del producto de 3,6% anual, equivalente a tres veces el crecimiento medio de los años ochenta. Descontada la expansión demográfica, se tiene que el producto interno bruto por habitante alcanzó en 1994 un promedio regional de US\$2.619, cifra prácticamente igual a la de 1987, aunque todavía menor a la de 1980. En 1995 el crecimiento económico promedio de América Latina continuó aumentando, con excepción de Argentina y México, que sufrieron una fuerte contracción económica. A pesar de los avances realizados en este ámbito, los resultados conseguidos hasta ahora en la mayoría de los países latinoamericanos han sido insatisfactorios, tanto desde el punto de vista del cumplimiento de las expectativas creadas, como en relación al potencial económico y a las necesidades sociales de la región.

Esta insuficiencia se relaciona con otros problemas o tareas pendientes en el plano económico y se suma a la necesidad urgente de revertir las tendencias de deterioro social sufridas por muchos de estos países en los últimos años. Todo ello constituye materia de análisis en la sección siguiente.

Algunas reflexiones sobre la economía regional a fines del siglo

América Latina, en su transición al siglo XXI, enfrenta un conjunto de retos fundamentales. Su superación exige una voluntad de cambio y una disciplina de progreso económico, social y político por parte de cada país de medidas sin precedente. Se trata en verdad de una disyuntiva histórica extraordinaria, frente a la cual la región parece no tener otra opción que iniciar con gran urgencia los esfuerzos de cambio necesarios. ¿Por qué la urgencia y qué esfuerzos hay que hacer? Las razones nos parecen de claridad meridiana. Señalemos dos de ellas, que son preponderantes.

La primera se relaciona con la debilidad de la reactivación económica registrada en la primera mitad del decenio de los noventa. A ese ritmo —de 3,6% de incremento anual del PIB— la región duplicaría su producto per cápita promedio en un plazo de 40 años, lo que en sí sería un resultado magro, muy distante de las aspiraciones de progreso, y mientras tanto se agudizarían en medida intolerable el desempleo; la desigualdad y marginalidad social; el retraso tecnológico, y los desequilibrios ecológicos. Por cierto, esas condiciones estarían completamente reñidas con las aspiraciones de progreso social, estabilidad política y consolidación de la vida democrática de la región.

La segunda razón se vincula a las condiciones de “globalización” y de cambio vertiginoso que hoy caracterizan a la economía mundial. Ellas exigen enormes esfuerzos para, por una parte, mejorar la productividad, modernizar las estructuras de producción y aumentar la capacidad competitiva y, por la otra, corregir la vulnerabilidad económica de la región frente a los movimientos cíclicos externos. La apertura comercial y financiera externa, impulsada por muchos países de la región en los últimos años, nos parece un cambio necesario y eventualmente muy eficaz, tanto por su estímulo a la eficiencia económica interna, como por constituir la vía natural para insertar a la región en las corrientes comerciales y financieras internacionales. Su éxito depende fundamentalmente del progreso económico e institucional interno de cada país, de tal modo que permita conseguir un equilibrio básico en las cuentas externas. Como lo advierte Lester Thurow, “... si existe un principio en la economía internacional, éste es que no hay país que pueda mantener permanentemente un alto déficit comercial. Los déficit comerciales tienen que ser financiados y es simplemente imposible endeudarse tanto como lo requiere el interés compuesto”.²⁶ Los latinoamericanos aprendimos muy bien lo que esto significa en la práctica.

²⁶ Lester C. Thurow. *The Future of Capitalism: How Today's Economic Forces Shape Tomorrow's World*. William Morrow & Company, Inc. New York, 1996. P. 17.

El agotado modelo de desarrollo económico de la región, cuyo colapso a comienzos de los años ochenta sumió a la mayoría de estos países en una profunda y extensa crisis económica y social, todavía no ha sido posible reemplazarlo por la aplicación del nuevo paradigma de políticas, al menos en cuanto se relaciona con los objetivos fundamentales de progreso económico, bienestar social y consolidación de la democracia. Se han hecho esfuerzos formidables en muchos frentes y se han conseguido algunos resultados respetables, especialmente en materia de estabilidad de precios y disciplina fiscal, pero aún falta hacer esfuerzos mayores para recuperar el ritmo de crecimiento del pasado. Esta no es simple nostalgia, sino una condición esencial para corregir la expansión de la brecha social; mejorar la equidad distributiva; crear oportunidades de empleo productivo; incorporar los avances de la tecnología moderna; ampliar y mejorar la capacidad competitiva interna y externa, y echar las bases para una participación política más amplia y fluida que fortalezca la convivencia democrática.

¿Qué tareas pendientes tenemos por delante? Es deseable por muchas razones que los esfuerzos futuros dirigidos a dinamizar el desarrollo económico y social en América Latina sean compatibles con la sustentación y consolidación de la estabilidad de precios, y no a costo de ellas. Este es un binomio que en general es muy difícil de acomodar, pero cada país tendrá que ponderar en su respectiva realidad qué márgenes de flexibilidad tiene en la consecución simultánea de estos dos objetivos. La experiencia histórica nos ha enseñado que la negación de uno de estos objetivos en beneficio del otro, cualquiera que sea la elección, termina con efectos perversos: el crecimiento sin estabilidad ha sido en general efímero y la estabilidad sin crecimiento se ha vuelto social y políticamente intolerable. La verdadera sabiduría radica en una ponderación efectiva de cada objetivo y ello constituye un primer y gran desafío para los países de la región.

Un segundo desafío fundamental radica en el diseño de estrategias de desarrollo socialmente equitativas. Encarar el problema social en América Latina se ha convertido en la prioridad política más alta, en respuesta a tres imperativos básicos.

El primero es de carácter ético. La región ha alcanzado niveles de desenvolvimiento relativamente altos en relación con muchos de los países en desarrollo y cuenta además con un vasto potencial económico de reserva, pero su historia la coloca entre las áreas de mayor desigualdad en el mundo. A su vez, la pobreza crítica en la región aumentó significativamente en los 15 años pasados, como resultado de la crisis de los años ochenta y la regresividad de las políticas de ajuste. Ante estas condiciones, la legitimidad política y social y las perspectivas de sustentación de las reformas en curso dependen de la apertura de vías efectivas de participación de la población y de su acceso a empleos productivos, especialmente por parte de grandes sectores hasta ahora marginados y que integran la llamada economía informal.

Un segundo imperativo de la equidad social es de carácter político. Los gobiernos en la región están recibiendo presiones crecientes por conseguir una distribución más equitativa de los costos y beneficios de las reformas económicas aplicadas. Mientras tanto las posibles excusas para la inacción desaparecen conforme surgen signos de recuperación o prosperidad económica, que hacen más intolerable la pobreza en los sectores más castigados por los sacrificios del ajuste. No

cabe duda de que esta situación debe corregirse con urgencia. Su agravamiento amenaza con un mayor riesgo de inestabilidad social en la región, que puede poner en jaque el curso mismo de las reformas económicas.

El tercer imperativo de la equidad es de orden económico. Su racionalidad radica en la estrecha relación que hay entre el mejoramiento de la calidad de los recursos humanos y las exigencias que plantea la modernización tecnológica de la producción y de la organización y funcionamiento de la vida social, así como las transformaciones en la estructura productiva y su creciente apertura a la competencia internacional.

Quizás la formulación más lúcida de esta relación la haya expresado el Profesor Thurow:

“La teoría clásica de las ventajas comparativas fue desarrollada para explicar la localización geográfica de la industria en los siglos XIX y XX ... en función de dos factores —dotación de recursos naturales y proporciones de capital y trabajo— ... Diez de las doce empresas más grandes de los Estados Unidos en 1900 explotaban recursos naturales. La economía de este país descansaba entonces en los recursos naturales ... En contraste, el Ministerio de Comercio Internacional e Industria del Japón identificó en 1990 una lista de las industrias con perspectivas más dinámicas en los años noventa y comienzos del siglo XXI: microelectrónica; biotecnología; industrias basadas en nuevos materiales creados por la ciencia; telecomunicaciones; aviones civiles; maquinarias y robots y computadoras y servicios relacionados. Todas estas industrias se basan en el desarrollo del conocimiento y pueden localizarse en cualquier parte de la Tierra. Su localización depende de dónde esté organizado mejor el conocimiento humano que lo atraiga ... Los recursos naturales han salido de la ecuación de la competitividad. Los productos modernos usan simplemente menos recursos naturales”.²⁷

Lo anterior pone de relieve la necesidad de América Latina de colocar el desarrollo de la educación en el primer lugar de las prioridades de política. La realidad regional encierra grandes deficiencias en sus sistemas educativos, especialmente en cuanto se refiere a la cobertura, eficiencia, calidad y cantidad de los recursos, que marcan un retroceso con relación a las tendencias de progreso educacional observadas en los años sesenta y setenta, a la vez que se comparan desfavorablemente con los avances registrados por otras regiones en desarrollo y por los países industriales.

Enfrentar estos problemas significa movilizar una mayor cantidad de recursos y mejorar la eficiencia en el uso de los mismos. América Latina gasta menos por estudiante, a todos los niveles, que todas las regiones del mundo. Sólo en la educación primaria se tiene que Africa al Sur

²⁷ Lester C. Thurow. Op. cit., pp. 66 y 67.

del Sahara gastaría aun menos que América Latina. Y el problema es aun más serio, por cuanto esa brecha entre América Latina y el resto del mundo está creciendo. Mientras en el resto del mundo el gasto real en educación aumentó significativamente en los años ochenta, a un ritmo similar o mayor que el del producto y mucho mayor que el aumento demográfico —en los Estados Unidos y Canadá, a razón de 3,2% anual, y en Asia, a una tasa de 6,9% anual, por ejemplo— en América Latina, en cambio, su monto global permaneció estancado y el gasto por estudiante disminuyó año tras año.²⁸

La reforma del Estado y el desarrollo institucional constituyen otra de las tareas en que América Latina ha de ampliar y profundizar sus esfuerzos en los próximos años. Ella comprende una redefinición del papel del Estado en la sociedad y la economía, a la vez que una revisión de su tamaño y un mejoramiento de su gestión. En este ámbito, al igual que en otros aspectos clave de la realidad regional, no existen paradigmas únicos ni de validez general y cada país debe buscar sus propias definiciones conforme a sus valores culturales, su historia y sus necesidades. No obstante, puede haber ciertos principios y elementos surgidos de las prácticas pioneras en nuestro propio medio regional y en el de otras latitudes que podrían ayudar a enriquecer la reflexión interna en cada país.

Es necesario destacar el carácter único de cada realidad nacional, por cuanto el debate de este tema ha estado expuesto a agudas controversias. Una de ellas es suponer que la reforma del Estado obedece a motivaciones ideológicas. Otra visualiza la reforma como un expediente para reducir el tamaño del Estado. Una tercera interpretación define la reforma como la readecuación de sólo algunas de las funciones del Estado, tal como la administración financiera, postergando otras tan importantes como la del poder legislativo, el poder judicial, o la descentralización. Por último, existe la idea de que la reforma del Estado se circunscribe sólo a sus propias instituciones, en circunstancias tales que los cambios comprenden una redistribución de funciones entre el Estado, el mercado y la sociedad civil. Estas diversas posiciones ilustran la complejidad que asume la reforma del Estado. A pesar de ello, dicha reforma no puede ser postergada.

La creación de empleo productivo en América Latina constituye otro desafío fundamental que ha cobrado aun más urgencia que la que tenía hace 25 años. Al desempleo estructural atribuido a la insuficiencia del crecimiento de aquella época se sumó el desempleo generado por la crisis de los años ochenta y la lenta recuperación de principios de los años noventa. Las estadísticas del desempleo abierto, que por sí denotan un fuerte aumento de la desocupación, especialmente en las áreas urbanas, ilustran solamente una parte del problema. Tanto o más de la fuerza de trabajo yace sumergida en la llamada economía informal, en actividades de muy baja productividad y de relaciones difusas con las esferas de los mercados y el sistema monetario y financiero.

²⁸ Fernando Reimers. Education Finance in Latin America: Perils and Opportunities, en Jeffrey M. Puryear and José Joaquín Brunner, eds. *Education, Equity and Economic Competitiveness in the Americas: An Inter-American Dialogue Project*. Vol. I: *Key Issues*. INTERAMER 37 Educational Series. Washington, D.C., 1995. Pp. 29 a 65.

En un ámbito más amplio que ése, constituido por el universo de la mediana, pequeña y microempresa, que en la actualidad incluiría no menos de 50 millones de este tipo de empresas, se estima que laboran cerca de 150 millones de latinoamericanos —un equivalente al 80% de la población económicamente activa de la región— y que contribuye con el 40% del producto regional. Estas cifras implican una gran brecha en la productividad media del trabajo entre el sector de la mediana, pequeña y microempresa, por una parte, y el resto de la economía, por la otra, en una relación de 1 a 6 respectivamente. Cabe suponer que las disparidades de productividad del trabajo entre la mediana empresa y el resto de este sector son tan grandes o aun mayores que lo antes ilustrado. Todo esto pone de manifiesto una situación de gran dualidad económica y social que exige un esfuerzo enorme de promoción del desarrollo de la mediana, pequeña y microempresa, destinado a mejorar sus niveles de productividad; incorporar tecnologías y organización más avanzada; capacitar la mano de obra y los cuadros de pequeños empresarios, y dar acceso a las unidades económicas del sector al crédito y a los mercados formales.

Otra tarea fundamental de la América Latina en los próximos años es eliminar las trabas que impiden aprovechar plenamente su vasto potencial productivo y alcanzar una dinámica de crecimiento compatible con la solución de la deuda social; la creación de plazas de empleo productivo y la modernización tecnológica e institucional requerida para participar con éxito en la economía global del siglo XXI. Para ello es necesario acelerar el ritmo de crecimiento del producto a una tasa del orden del 6% anual, de forma sostenida y con estabilidad. En esas condiciones el producto per cápita se duplicaría en 17 años o sea, menos de la mitad del horizonte de tiempo que ofrece la simple extrapolación del crecimiento actual.

El alcanzar esa tasa de crecimiento requiere un aumento substancial de la inversión interna bruta, hasta un nivel equivalente a menos del 28% del PIB. El cumplimiento de esta condición no constituye una tarea imposible; no obstante, significa un salto de seis puntos porcentuales del producto con relación a sus niveles actuales. A este respecto se debería tener presente que el coeficiente de inversión de América Latina sobrepasó ya la marca del 30% del producto a comienzos de los años ochenta, cuando el producto crecía a razón de 6,1% anual. Si la región recuperara un coeficiente de inversión de ese orden de magnitud, el crecimiento económico podría acelerarse al 6,5% anual, que actualmente es innecesario.

A pesar de que estos cálculos son hipotéticos, nos ilustran la opción de un escenario compatible con el potencial económico de la región, que a la vez crearía oportunidades dinámicas para mejorar el bienestar social y modernizar las estructuras de producción.

Para impulsar esa dinámica económica en la región es necesaria la generación paralela de una mayor corriente de ahorro interno y su canalización eficiente a la inversión productiva, que evite una excesiva dependencia respecto al capital foráneo. Esta es un área en que la región debe hacer un esfuerzo extraordinario, que corrija el pobre desempeño de ahorro de los años recientes no obstante la parcial recuperación económica lograda. Pensamos que las condiciones de estabilidad de precios y de políticas vigentes son propicias para incentivar una mayor propensión del ahorro privado. En cuanto al ahorro público, la región ha venido haciendo avances muy significa-

tivos que se traducen en la reducción de los déficit fiscales e incluso en el logro de importantes superávits en algunos países, junto a un mejoramiento de la eficiencia en el desempeño de las empresas estatales que optaron por la racionalización en vez de su privatización.

Pero la estabilidad de los precios y de las políticas macroeconómicas, si bien es un requisito indispensable, no es condición suficiente para la expansión del ahorro. Se requiere también aplicar políticas específicas para fomentar el ahorro, a la vez que establecer instituciones o mecanismos apropiados que permitan captar los ahorros latentes, tanto en el medio urbano como en el rural, así como de todos los estratos de edades y condición económica y social de la población. Cuando aún no se alcanza la estabilidad de precios, o cuando sus perspectivas son inciertas, la experiencia en muchos países ha mostrado que la adopción de mecanismos de indización es un expediente eficaz que disminuye el riesgo de la erosión del valor real de los ahorros. Las tasas de interés real positivas y los incentivos de orden tributario han probado asimismo ser eficaces, especialmente en el caso del ahorro familiar.

Pero se necesita además establecer o adecuar mecanismos institucionales y sistemas de ahorro conforme a las realidades propias de cada país. Entre ellos cabe señalar los sistemas de previsión, fondos de pensión y de seguros; de ahorro previo para la vivienda; fondos para el financiamiento de la educación; cajas de ahorro popular; capitalización accionaria y en bonos; depósitos de ahorro bancario y certificados de depósito. Muchos de estos mecanismos probaron ser eficaces en el pasado, no obstante que algunos sufrieron los efectos perniciosos de la inestabilidad de precios. Pero la experiencia nos enseñó a corregir sus debilidades y ahora podemos utilizarlos nuevamente con mayor eficacia.

Las reformas financieras que América Latina viene implementando constituyen otro requisito necesario para contribuir a la estabilidad monetaria y financiera y mejorar la confianza en el funcionamiento de las instituciones y su eficiencia. Se han hecho importantes avances en el ámbito de las instituciones monetarias y financieras, dotándolas de mayor autonomía y flexibilidad, a la vez que se han organizado o mejorado los sistemas de supervisión y control. Asimismo, las bolsas de valores y otras entidades de los mercados de capitales han modernizado y mejorado significativamente su organización y sus sistemas de información y de operación, lo que ha contribuido a una expansión notable de sus actividades en los últimos años. En este ámbito debemos seguir profundizando las reformas hasta conseguir sistemas financieros estables, confiables y eficientes, que satisfagan las necesidades de todos los sectores económicos y sociales.

Por último, aunque no menos importante, América Latina enfrenta el desafío de su modernización tecnológica, como requisito crítico para mejorar la eficiencia de sus procesos de producción y su capacidad competitiva internacional, que le permita incorporarse al comercio de productos de mayor valor agregado, de alta tecnología y de menor contenido de materias primas naturales. Entre las exportaciones latinoamericanas la proporción de los productos de alto contenido tecnológico aumentó del 6,5% en 1980 al 26,3% en 1994, que en sí es un logro importante, pero que está lamentablemente muy a la zaga de lo conseguido por los países industrializados y los "tigres" de Asia, donde esa proporción aumentó del 45% al 57% y del 26% al 53%, respectivamente.

Aparte de la insuficiencia de la inversión y de las deficiencias en materia de educación —dos factores clave para incorporar y aprovechar adecuadamente los adelantos tecnológicos— América Latina padece además de una baja y decreciente asignación de recursos al gasto en investigación y desarrollo. En América Latina este gasto, como proporción del producto, disminuyó de 0,44% en 1980 a 0,40% en 1990, mientras que en los países desarrollados aumentó de 2,22% a 2,92% en el mismo período.²⁹ Para superar estas deficiencias, América Latina necesita prestar una atención creciente al fomento de la innovación tecnológica y de la inversión en innovación y en la formación de recursos humanos, inclusive de técnicos y empresarios.

Conclusiones

Tras estas reflexiones subyacen tres premisas fundamentales. La primera es que en el último cuarto de siglo la economía mundial ha experimentado cambios extraordinarios de los que ningún país o región puede escapar, frente a los cuales los países latinoamericanos vienen respondiendo desde los años ochenta con reformas estructurales que transforman profundamente sus sistemas económicos e institucionales. La segunda es que la creciente “globalización” e interdependencia económica mundial imponen la necesidad de que las nuevas estrategias y políticas de desarrollo nacional incorporen sistemas de consulta y de cooperación internacional y la adecuación consecuente de las políticas internas. Y la tercera es que todos esos cambios en el mundo han originado una realidad más compleja, diversificada y dinámica que en el pasado, en la que interviene un número mayor de variables relacionadas entre sí.

Por lo tanto, el gran desafío de las estrategias de desarrollo de los países latinoamericanos en esta fase de transición al siglo XXI consiste en acomodar la consecución de nuestras metas de progreso en el marco de esa estrecha y compleja interrelación de múltiples variables.

Las estrategias de desarrollo imperantes en los años pasados respondieron por su parte a sus propias realidades y alcanzaron resultados con diversos grados de éxito, entre los cuales el progreso económico, la modernización institucional y el avance de las condiciones sociales conseguidos hasta fines de los años setenta fueron altamente significativos. No obstante, ellos resultaron insuficientes frente a las exigencias del mejoramiento económico y social de una región en continua ebullición y a las nuevas condiciones económicas y políticas internacionales.

Las reformas estructurales emprendidas por estos países desde la década pasada, precipitadas por la peor crisis económica de la región desde los años treinta, buscan responder a los nuevos desafíos de progreso y modernización que estos países enfrentan en la hora actual. Su implementación ha contado con una base de apoyo político y social verdaderamente extraordinario, que hace mirar el futuro de la región con una gran dosis de confianza y optimismo, aunque a la vez con una responsable actitud de cautela y ponderación.

²⁹ Ludovico Alcorta, Wilson Peres. *Sistemas de innovación y especialización tecnológica en América Latina y el Caribe*. Desarrollo Productivo N° 33. CEPAL. Santiago de Chile, 1996. Pp. 15 y 33.

Capítulo V

ALGUNAS PRIORIDADES DEL DESARROLLO

Página en blanco a propósito

Resumen

En América Latina el decenio de los años ochenta marcó el quiebre de su modelo convencional de desarrollo y el triunfo de la ortodoxia. Sin embargo, el desenlace de este debate no se ha debido tanto al triunfo de una ortodoxia sobre otra, sino a una creciente fatiga frente a la polémica, al descrédito de las ideologías unilaterales y los modelos absolutos y a la gradual convergencia en torno a un conjunto de ideas moderadas y sensatas.

El dramatismo de la crisis en esos años obligó a los países de la región a concentrar las energías en su propia sobrevivencia económica. Quedó así pendiente la vieja deuda de América Latina: su deuda con la pobreza y la marginalidad en sus diversas manifestaciones. Ella asumió dimensiones más dramáticas por cuanto esos 10 años de estancamiento determinaron que la proporción de los pobres pasara de un 41 a un 44% de la población y que aumentara el llamado sector informal de las economías.

Fracasaron también los diagnósticos y las estrategias tradicionales de ataque a la pobreza. Hoy estamos descubriendo que sin sociedad no hay economía y que sin economía no existe sociedad. Estamos superando, así, los enfoques tradicionales, según los cuales la cuestión social giraba en torno a dos extremos. Los sectores más tradicionales difundieron una visión según la cual existe cierto grado de incompatibilidad entre crecimiento y equidad, por lo menos en el corto plazo, de tal manera que la atención a los problemas sociales no debía distraer recursos durante las primeras etapas del desarrollo económico, confiando en que su solución vendría posteriormente como consecuencia del “derrame” de los beneficios generados por el crecimiento. Desde otras perspectivas, se estimó que el objetivo del desarrollo era conseguir la igualdad social y que, por lo tanto, desde las primeras etapas era preciso privilegiar la distribución y la equidad, aun cuando las estrategias inspiradas en esas visiones, en la práctica, en muchos casos terminaron comprometiendo los equilibrios económicos.

Hoy parece comprenderse mejor que los problemas de la pobreza no pueden ser resueltos por “rebalse” ni mediante políticas asistenciales, pero que tampoco pueden serlo a expensas del desa-

rrollo. Consideramos que el principal factor de reducción de la pobreza es una tasa de crecimiento elevada, pero que ello no basta, sino que es necesario construir una nueva organización social sobre la cual se asienten las reformas económicas. Hemos sido testigos de una vigorosa y sana revalorización del papel del mercado en el desarrollo y, por ende, en la superación de la pobreza. Es necesario también recuperar la salud financiera del Estado mediante el perfeccionamiento del sistema impositivo y la racionalización del gasto social. Por último se requiere la presencia de un estado moderno y eficaz, dotado de los recursos necesarios para atacar la pobreza y capacitado para gastarlos bien.

Al mismo tiempo, no puede haber crecimiento económico sin una sociedad estable y una mano de obra calificada. Por lo tanto, las reformas económicas sólo lograrán los resultados esperados en la medida en que estén asentadas en una mayor integración social que, al eliminar factores excluyentes, incorpore la sociedad en su conjunto al proceso de modernización de las estructura productiva, enriqueciendo ese proceso con el apoyo y la creatividad de un mayor número de agentes económicos comprometidos en su éxito. El logro de éstos supone tres grandes condiciones.

La primera se refiere a la expansión de la base empresarial y la generación de empleo. El fortalecimiento de la capacidad empresarial de la región comienza por la expansión de su propia base. La experiencia internacional, en un mundo altamente competitivo, sugiere que el sector de la mediana y pequeña empresa es el que ofrece mejores oportunidades para canalizar la creatividad empresarial, adaptar nuevas tecnologías y generar empleo. Sin embargo, para fortalecer ese sector hay que crear tres condiciones difíciles de lograr. Primero, movilizar al empresariado para que incorpore a ese sector en sus actividades. Segundo, crear un sector financiero más abierto y menos exclusivo, mediante el establecimiento de incentivos y el apoyo a las instituciones que estén dispuestas a operar con esos agentes. Tercero, formar una verdadera red de asesoramiento y asistencia técnica a esos sectores.

Un segundo frente que hay que atacar se refiere a la formación de los recursos humanos. La modernización de la estructura productiva de los países, el traslado de su fuerza dinámica hacia el sector privado y la apertura de sus economías al comercio internacional, plantean la necesidad de readaptar la fuerza de trabajo. De allí la necesidad de aunar la drástica modernización de los sistemas educativos con el establecimiento, la ampliación y la reorientación de los programas de capacitación, adecuando ambas esferas a los requerimientos de la reestructuración productiva. En este campo se plantea con singular fuerza la necesidad de una estrecha colaboración entre los sectores público y privado.

La tercera de estas condiciones tiene relación con la eficiente presencia del Estado en la cuestión social. Hay que tomar conciencia de que no se trata de hacer más de lo mismo. A la necesidad de superar las restricciones presupuestarias imperantes se une la de mejorar los objetivos, las modalidades de acción y la eficacia de los programas respectivos. La experiencia indica que donde más se requiere mejorar la eficiencia del Estado es en las áreas tradicionales de la política social, como la salud, la nutrición y la educación. Pero la acción del Estado también ha demostrado ser esencial en otras áreas, como la administración de justicia y la lucha contra la violencia. El éxito de los esfuerzos encaminados a mejorar la eficiencia del Estado en el área social depende de que ellos sean llevados a cabo en el contexto de una reforma global del Estado.

LA REFORMA SOCIAL EN AMÉRICA LATINA¹

Sin sociedad no hay economía, sin economía no habrá sociedad

Después de un eclipse prolongado, el interés por el desarrollo parece haber resurgido en los círculos internacionales y, ciertamente, en América Latina. En los últimos años, como consecuencia de la larga pugna entre escuelas de pensamiento divergentes y del impacto reciente de la crisis, este renacimiento tomó la forma de un agudo debate en torno a las estrategias más adecuadas para salir del estancamiento y retomar el crecimiento económico en condiciones compatibles con las situaciones actuales de la economía mundial.

El desenlace de este debate no ha sido tanto el triunfo de una ortodoxia sobre otras, sino una creciente fatiga frente a la polémica, el descrédito de las ideologías unilaterales y modelos absolutos, y la gradual convergencia en torno a un conjunto de ideas moderadas y sensatas. Es así como nadie discute hoy que el ajuste fue y continúa siendo necesario, para superar los desequilibrios dejados por la crisis y recuperar la estabilidad necesaria para el crecimiento.

Sin embargo, el dramatismo de la crisis obligó a los países de la región a concentrar las energías en su propia sobrevivencia económica. Quedó así pendiente la vieja deuda de América Latina, su deuda con la pobreza y la marginalidad en sus diversas manifestaciones. Y aun cuando ambas constituyen una herencia histórica en América Latina, reproducidas por las características de su tradicional patrón de crecimiento, es necesario tener presente que las mismas fueron agravadas por la crisis de los años ochenta y aún no resueltas por el ajuste. El estancamiento resultó en un aumento del llamado sector informal de nuestras economías y la proporción de los pobres pasó de un 41 a un 44% de la población a lo largo del último decenio, comprometiendo las condiciones de vida de más de 183 millones de latinoamericanos en 1989, en comparación con 136 millones en 1980.

Frente a esta realidad, es necesario reiterar que no puede haber crecimiento económico sin una sociedad estable y que, por lo tanto, las reformas económicas radicales que están aplicando los países latinoamericanos sólo lograrán los resultados esperados en la medida en que estén asentadas en una mayor integración social que, al eliminar factores excluyentes, incorporen a la sociedad en su conjunto en el proceso de modernización de la estructura productiva. Una creciente integración social enriquecerá este proceso con la creatividad y el apoyo de un mayor número de agentes económicos comprometidos en su éxito, y en definitiva habrá de resultar en una mayor cohesión de la organización social, tan necesaria para su sustentabilidad futura. En el corto plazo, sin embargo, es necesario adoptar políticas deliberadas conducentes a la disminución de la pobreza extrema. El logro de una mayor integración social, junto con la reducción de la pobreza extrema,

¹ Exposición del Presidente Iglesias en la Sesión Inaugural de la Reunión Anual de las Asambleas de Gobernadores del BID y de la CII (Santo Domingo, República Dominicana, 6 de abril, 1992).

ha pasado a ser una condición esencial para la viabilidad del modelo de desarrollo que hoy en día están siguiendo los países latinoamericanos. En su propósito de contribuir al desarrollo de la región, el Banco Interamericano de Desarrollo ha mantenido desde su inicio una preocupación fundamental por vincular, mediante sus programas en cada país, los aspectos económicos y sociales del mismo. Esa preocupación hoy está más viva, en la medida en que nuestros países miembros, al apreciar los primeros frutos de las reformas económicas, están tomando conciencia de que pueden y deben enfrentar este problema.

Naturalmente, la incorporación de todos los estratos sociales al proceso de modernización de la estructura productiva y un suministro más eficaz de servicios sociales básicos a los sectores menos favorecidos, supone un compromiso de la sociedad en su conjunto, pues estas metas implican transacciones importantes entre distintos grupos. Como este tipo de medidas exige orientar una mayor proporción del ingreso nacional y del gasto público hacia los sectores más pobres, estas políticas mejorarán su viabilidad en aquellos países donde estos sectores tengan un mayor peso en el funcionamiento del sistema político y en el proceso de adopción de decisiones, y en donde los grupos más pudientes hayan aprendido a compatibilizar sus intereses con los primeros.

De allí que la condición esencial para superar el problema de la marginalidad y la pobreza consista en que la sociedad entera logre establecer un proceso de participación política, de concertación democrática y de gobernabilidad estable, responsable y transparente, que permita fortalecer la cohesión social, promover la participación de la sociedad entera en el proceso productivo y lograr acuerdos que favorezcan una creciente equidad en la distribución de los beneficios del crecimiento económico.

En el pasado ha habido grandes divergencias, no sólo en cuanto a la importancia asignada a la cuestión social, sino también en cuanto a su definición o enfoque. En la mayoría de los casos ese enfoque gira en torno a dos extremos. Por una parte, los sectores más tradicionales difundieron una visión unidimensional del problema, según la cual existe cierto grado de incompatibilidad entre crecimiento y equidad, por lo menos en el corto plazo, de tal manera que la atención de los problemas sociales no debería distraer recursos durante las primeras etapas del desarrollo económico, confiando en que su solución vendría posteriormente, como consecuencia del “derrame” de los beneficios generados por el crecimiento. Desde otras posiciones, se estimó que el objetivo del desarrollo era lograr la igualdad social y que, por lo tanto, desde sus primeras etapas era preciso privilegiar la distribución y la equidad, aun cuando en la práctica, en muchos casos se terminó comprometiendo los equilibrios económicos. Las políticas públicas frecuentemente han oscilado entre estas dos posiciones, tratando de lograr por separado los objetivos del crecimiento y la distribución, lo que dio lugar a dicotomías que impidieron alcanzar los resultados esperados.

Más allá de las controversias teóricas, el historial de estas experiencias y los requerimientos de las actuales políticas económicas nos llevan a reafirmar que los aspectos sociales no deben ser concebidos como problemas sectoriales, no se limitan a la pobreza extrema, ni pueden ser resueltos por “rebalse” o mediante políticas duales. Ellos son parte esencial del desarrollo y se traducen en la necesidad de construir toda una nueva organización social sobre la cual se asienten las reformas económicas.

La reforma social: exigencia de la justicia y condición para una nueva vinculación con el mundo

El Papa León XIII planteó hace ya cien años “la cuestión social”, que aún no está resuelta. La reciente reactualización de este mensaje puso de manifiesto que existen razones tanto éticas como económicas para enfrentarla. Ambos elementos deben ser considerados conjuntamente. Sin embargo, hoy hay más razones económicas que nunca para concluir que el mejoramiento de las condiciones sociales es, probablemente, el requisito principal del crecimiento, dada la orientación que ha adoptado este proceso.

En efecto, el terreno social en que esas aptitudes pueden echar raíces resulta absolutamente esencial para su éxito, en la medida en que el motor del mismo ha pasado a ser hoy la creatividad, el cambio tecnológico, la capacidad para organizar en forma moderna las actividades sociales y económicas, la apertura externa de las economías y la competitividad internacional de los países.

Frente al resto del mundo, la región con sus recursos humanos y naturales ofrece ciertamente un interesante potencial. Pero América Latina no puede reducir esta nueva vinculación con el mundo de hoy a la mera exportación de materias primas y mano de obra barata. Debe hacerlo con la fuerza de la creatividad de sus recursos humanos, realizada mediante el mejoramiento y la capacitación, el conocimiento científico y la necesaria renovación tecnológica. A este respecto los países enfrentan hoy dos tareas principales. La primera, y con dramática urgencia, es disminuir la pobreza extrema mediante las medidas compensatorias que fueren del caso, y la segunda, avanzar hacia nuevos niveles de integración social que permitan incorporar a todos los sectores de la sociedad en el proceso de modernización de sus estructuras productivas.

En el período reciente hemos sido testigos de una vigorosa y sana revalorización del papel del mercado en el desarrollo, pero el mercado no basta para resolver estos dos desafíos. La necesidad de una política social que tienda al cumplimiento de dichos objetivos requiere la presencia de un Estado moderno y eficaz, habilitado con los recursos necesarios para ello. No hay política social posible con un Estado sin recursos, ni la hay si estos recursos se malgastan. La recuperación de la salud financiera del Estado, tanto mediante el perfeccionamiento del sistema impositivo, mediante una base tributaria más amplia y el control de la evasión, así como mediante la racionalización del gasto social, es condición esencial para el cumplimiento de sus responsabilidades frente a la cuestión social.

La superación de la pobreza extrema

La búsqueda de una mayor cohesión social debe comenzar con el diseño y la adopción de políticas deliberadas tendientes a reducir en forma urgente y significativa los alarmantes niveles de extrema pobreza. La inflación y el estancamiento han sido una carga abrumadora sobre los sectores menos favorecidos de la sociedad y una importante causa de la pobreza. Pero no podemos esperar que la estabilidad y el crecimiento solucionen por sí solos estos problemas.

La atención de las necesidades de los estratos más bajos de la población y la ampliación de la cobertura de los servicios sociales básicos no dependen exclusivamente de mayores recursos financieros. Se requieren reformas que permitan canalizar los recursos en forma más eficiente y dirigirlos con mayor precisión hacia los sectores menos favorecidos. Tanto como la cantidad, importa la calidad del gasto social. Dado que éste no está orientado principalmente a dichos grupos, los subsidios a políticas y programas sociales de carácter universal tienden a ser regresivos. De allí la necesidad de que cuenten con orientación y metas específicas. Por otra parte, la eficiencia puede exigir la simplificación de fórmulas burocráticas y costosas y la creación de nuevos vehículos institucionales. Por tanto, los programas sociales no debieran canalizarse exclusivamente por medio de la burocracia estatal, sino que deben generar y utilizar redes sociales –privadas, locales o de base– creando nuevos instrumentos y vías institucionales para llegar a los pobres. Hay que facilitar una mejor interacción entre la institucionalidad del Estado, el sector privado y los agentes sociales que están en condiciones de asumir una cuota de responsabilidad en este campo.

Considerando que la solución de los problemas sociales debe abordarse dentro de un panorama en permanente cambio, y que dichos problemas presentan situaciones muy heterogéneas, no es recomendable proponer fórmulas únicas. Por el contrario, las acciones deben ser encaminadas al diseño de una variedad de opciones adecuadas a las condiciones específicas de cada situación.

Las acciones orientadas a los sectores sociales menos favorecidos contribuyen a atenuar una parte del problema, pero deben ser emprendidas en el contexto de una política económica que facilite la incorporación al sistema productivo de los estratos rezagados de la población, como elementos que forman parte de una misma estrategia.

Integración social, modernización y crecimiento

Más allá de las urgencias del corto plazo que nos plantea la pobreza extrema está la necesidad no menos imperiosa de avanzar hacia nuevos niveles de integración social. El análisis del papel que desempeña la cuestión social en el desarrollo latinoamericano nos permite identificar tres grandes frentes, desde el punto de vista de la formulación de las estrategias respectivas, tanto de los países como del mismo Banco.

La expansión de la base empresarial y la generación de empleos

Uno de los componentes esenciales del proceso de integración social se relaciona con la apertura de nuevas oportunidades en el contexto de la propia estructura productiva. El fortalecimiento de la capacidad empresarial de la región comienza por la expansión de su propia base. En tal sentido, lo fundamental consiste en la creación de un clima propicio al florecimiento de la pequeña y mediana empresa en nuestras economías.

La experiencia exitosa de aquellos países que han sabido encontrar respuestas adecuadas y oportunas al desafío de la inserción de sus economías en las cambiantes demandas y señales de

precios en un mundo altamente competitivo, sugiere, sin lugar a equívoco, que es precisamente el sector de la pequeña y mediana empresa el que ofrece las mejores oportunidades para canalizar la creatividad empresarial, adaptar nuevas tecnologías y contribuir a la generación de empleo.

Se trata no sólo de crear las condiciones necesarias e impulsar a los empresarios de este sector a asumir el papel que éstas le ofrecen, sino de promover una mayor apertura que permita la paulatina incorporación de nuestros gigantescos sectores informales. Por lo tanto, los programas de apoyo a la microempresa y al sector informal deben formar parte integral de esta estrategia.

Para ello, es necesario encarar con mayor profundidad el desafío en dos áreas fundamentales. La primera es la reforma de los sectores financieros, creando los incentivos y apoyando a las instituciones que están dispuestas a operar en estos sectores. Necesitamos sectores financieros más fluidos y menos exclusivos, capaces de crear mecanismos alternativos para canalizar recursos en forma responsable, en apoyo al proceso de inversión de las pequeñas y medianas empresas de la región, así como a los trabajadores independientes y microempresarios del sector informal. La segunda, de igual importancia que la reforma de los sectores financieros y complementaria con ella, consiste en la creación de una verdadera red que provea asistencia técnica y asesoramiento especializado a unos y otros.

Formación y especialización de los recursos humanos

Un segundo frente se refiere a la formación de recursos humanos. Entre las políticas encaminadas a alcanzar una mayor integración, haciendo compatible el crecimiento económico con la equidad, tal vez ninguna sea más importante que el mejoramiento de los recursos humanos.

Las reformas económicas que están emprendiendo los países latinoamericanos promueven tres cambios fundamentales: la búsqueda del equilibrio fiscal; el traslado gradual de la fuerza dinámica del crecimiento económico desde el Estado hacia el sector privado, y la apertura de las economías al comercio internacional. Estos cambios plantean, a su vez, la necesidad de readaptar la fuerza de trabajo y de allí la de vigorizar y remozar las políticas prevalecientes en este campo, aunando la modernización de los sistemas educativos con el establecimiento o la ampliación y reorientación de programas de capacitación adecuados a los requerimientos de la reestructuración productiva que está en marcha en nuestros países.

Estos programas no solo deben orientarse hacia los segmentos más jóvenes, sino también brindar oportunidades de perfeccionamiento a los trabajadores en las distintas etapas de su vida laboral. En la actualidad, cada trabajador latinoamericano tiene acceso, en promedio, a sólo cinco semanas de capacitación a lo largo de toda su vida laboral. No es de extrañar, por lo tanto, que en la actualidad sean los propios grupos laborales quienes más exigen una rápida expansión y adecuación de los programas de capacitación existentes.

Pero este necesario esfuerzo de capacitación deberá estar orientado a los requerimientos específicos de la demanda por trabajo. Es por ello que el éxito de estas acciones depende de la colaboración entre los sectores público y privado.

Dados los limitados recursos disponibles para ello, se requiere generar una adecuada capacidad de identificar en forma dinámica los requerimientos que el actual proceso de desarrollo está planteando a la estructura de la fuerza de trabajo; para crear una institucionalidad educativa capaz de responder de forma flexible y ágil a estas exigencias; para fortalecer la profesionalización y modernización de los propios capacitadores, y para garantizar un acceso más amplio que en el pasado de todos los sectores sociales a los nuevos programas formativos.

Eficiente presencia del Estado en la cuestión social

El hecho de que los países de la región tengan hoy una mayor conciencia de que pueden y deben encarar la problemática social, no significa que sea suficiente redoblar los esfuerzos que han venido realizando a este respecto a través de las mismas modalidades y programas de los últimos decenios. No se trata de hacer más de lo mismo. A la necesidad de superar las restricciones presupuestarias imperantes, y a partir de un adecuado sistema fiscal, se une la de mejorar los objetivos, modalidades y eficacia de los programas respectivos.

Donde más se requiere mejorar la eficiencia del Estado es precisamente en las áreas tradicionales de la política social, tales como la salud, nutrición y educación. Es necesario introducir en ellas cambios muy profundos, orientados a mejorar las estructuras y procedimientos administrativos a través de los cuales se prestan estos servicios, y enfocar mejor su contribución a los grupos que sea necesario favorecer. Al mismo tiempo, las transformaciones que hoy vive la región también exigen un mejoramiento en otros campos de acción del Estado, tales como la lucha contra la violencia y la administración de justicia.

Pero al mismo tiempo que sostenemos la necesidad de mejorar la eficiencia del Estado en el área social, también consideramos que a fin de lograr el éxito de la reforma, ésta debe ser llevada a cabo en el contexto global del Estado. El perfeccionamiento del sistema impositivo, a través de la ampliación de la base tributaria, del control de la evasión y de la equidad en la carga impositiva, debe sumarse a la revisión integral del gasto público. La reorientación de las prioridades –incluido el gasto militar– y la aplicación de los ahorros a inversiones que generan privatizaciones, son otros tantos instrumentos de una eficiente acción estatal en el campo social.

Comparto plenamente la preocupación de los señores Gobernadores y Directores Ejecutivos por tener un Banco aún más comprometido con la situación de pobreza crítica y los procesos de integración social de la región: la gran tarea de la reforma social de los años noventa, a la cual ya están dedicados muchos de nuestros países. Esperamos con mucho interés los comentarios y sugerencias de esta Asamblea para orientar la labor del Banco en este campo. Ello nos permitirá someter al Directorio Ejecutivo lineamientos para una renovada política social del Banco, en la que tengo certeza habrán de coincidir también todas las voluntades de dicho cuerpo.

La necesaria reforma social²

La agenda temática del Foro sobre la Reforma Social y Pobreza abarcó muchos de los aspectos de este problema amplio y complejo. Por ello, es muy difícil tratar de resumir el rico debate realizado, pero intentaré trazar unas primeras pinceladas para dejar testimonio de ello en la reunión. Primero, se destacó la gravedad del problema social en la América Latina, y algunos observadores extranjeros nos señalaron cosas penosas, por ejemplo, cuando se nos singulariza como una región que, a pesar de tener tantos recursos, capacidad técnica y una larga experiencia en el campo social, continúa mostrando los indicadores de inequidad y de pobreza más deprimentes. Este es un hecho que nos convoca y desafía ética y políticamente.

Se habló del riesgo de explosiones sociales. Ricardo Hausmann puso hoy una nota de cautela, cuando señaló que las explosiones sociales se alimentan en la crisis de la clase media. Eso sería lo que imprime ese rasgo tan singular a la crisis que tenemos hoy en la América Latina, que en cierta forma oculta el reclamo de esa gran masa silenciosa de pobres, con menor tradición de lucha por las soluciones. Lo cierto, novedoso y preocupante es que se advierten signos de una situación explosiva, que parte de las demandas de la clase media empobrecida y frustrada, sin horizontes de mejoría previsible. Este sector reacciona hoy con vigor y despliega una gran capacidad para hacer llegar su reclamo a la opinión pública, usando todos los medios de información disponibles. Con relación al problema social, se reconocieron sus raíces históricas. Se destacó el tema de los nuevos pobres en América Latina, los pobres de esperanzas, los pobres de expectativas de la clase media y de esa enorme masa de los pobres de siempre, que carecen de capacidad de expresión.

Segundo, se examinaron las causas de fondo de la pobreza, tema que no es nuevo en América Latina. Su discusión teórica tiene una larga historia. Muchas veces se han identificado las causas y se han examinado los factores que explican por qué unos países son subdesarrollados y otros no. Adam Smith se hacía la misma pregunta hace más de 200 años. Lo que va surgiendo claramente del debate es que los factores productivos clásicos —capital, trabajo y tierra— son elementos que sólo explican parcialmente la generación de riqueza. En un reciente informe de la OECD se señala que los llamados factores clásicos del crecimiento económico explican sólo un 50% del progreso y que todos los otros elementos, que se han considerado residuales, adquieren cada vez más importancia.

Aquí se habló mucho de eso, de los temas de la población, la educación, la cultura, del buen gobierno, de la incidencia de los desequilibrios externos, de la falta de cultura productiva y de los problemas del costo del trabajo. Se mencionaron también diferentes modelos, la experiencia de Asia donde pueden encontrarse elementos muy interesantes. Todo eso forma parte de un análisis que sigue y seguirá, que no se ha agotado. Es un tema abierto a un debate continuo. Yo destacaría

²Exposición del Presidente Iglesias en el Acto de Clausura del Foro sobre la Reforma Social y la Pobreza (Washington, D.C., 13 de febrero de 1993).

tres elementos “residuales” que fueron señalados repetidamente en el debate. Desde luego, esos elementos no son ciertamente residuales. El primero se refiere al papel de la educación. Todos los ministros lo destacaron como un factor fundamental. El segundo es la reforma agraria, tema que quedó tan olvidado en la agenda latinoamericana y que ahora es bueno que se vuelva a recordar. El tercero es el buen gobierno, con todos sus componentes.

La política de ajuste constituyó otro de los temas centrales. Respecto a ella se hicieron grandes críticas, en muchos casos con buenas razones. Pero es importante recordar algo que ustedes también saben, que el ajuste no es una acción unilateral, sino más bien una respuesta al desajuste a esta gran crisis que todos conocemos. Es importante destacar que en el ajuste no hay un modelo común, además de que el ajuste demorado fue más costoso. Cuando las reacciones políticas se demoraron, hubo que pagar un precio más alto. Se comprobó que el ajuste hecho en circunstancias de crisis tuvo un costo tremendo, como también que los costos del desajuste son siempre mayores que los del ajuste. ¿Cuándo han sufrido más? Preguntó Camdessus el primer día del Foro, refiriéndose a que la peor crisis que han sufrido los pobres en la América Latina ha sido la inflación. ¿Por eso se dará ese fenómeno extraño de que en programas impresionantes de ajustes antiinflacionarios, como el caso de Perú, es donde una proporción del 60 al 70% de la población lo apoya? ¿Por qué será que se apoya eso? ¿Qué hay detrás? Simplemente, que el pobre se da cuenta de que no tiene la capacidad de defensa que tiene la clase media, o el rico o el privilegiado, que navega con la inestabilidad y vive muy bien en ella. Se sabe que la inflación es el impuesto más regresivo, la peor de las políticas sociales en la experiencia mundial, y sobre todo en América Latina, que tiene ese triste privilegio de haber soportado inflaciones viejas, que son las peores de todas.

Pero lo cierto es que las políticas de ajuste tienen ese componente. Ciertamente ha habido diferentes momentos en las políticas de ajuste. Conocí las políticas de ajuste de supervivencia, eso que ayer mencionaba un delegado: inflación e hiperinflación, crisis institucionales y posibilidades de ruptura en la democracia. Allí la fuerza motriz del ajuste fue la supervivencia, y no se pidió otra cosa de los ministros y los gobiernos. Después vino una política de ajuste que privilegió la eficiencia económica como salida para poner en marcha la economía. Los estudios sociales quedaron postergados. Vino entonces una política de ajuste que quería agregar la eficiencia social, y ése es el gran desafío que tenemos ahora. En esa marcha de los programas de ajuste ha habido aspectos negativos muy claros, como la concentración de atención y esfuerzos sólo en algunos aspectos del sistema económico y el surgimiento de una cultura consumista que nos debe preocupar.

Pero también están los efectos positivos del ajuste, que no debemos olvidar. Gracias al ajuste se está generando una mayor capacidad de ahorro, que podrá sostener una mayor inversión, inclusive en educación, en cultura y en empresas que generen empleo productivo, que es lo único que resuelve el problema social a largo plazo.

El ajuste nos deja un desafío importante, pues sin duda alguna ha agravado muchos problemas históricos. Pero nos deja la posibilidad de una reforma social basada en elementos distintos a la forma tradicional de la política social que apelaba al populismo, o simplemente a la solución de los problemas de los grupos privilegiados de la sociedad, que ha sido de alguna manera

la tónica histórica con la cual América Latina enfrentó los problemas sociales, no porque lo quisiera de ese modo, sino porque así resultó de los programas sociales. Nuevos tiempos sociales comenzaron a imponerse. El Banco empezó a destacar estos temas en 1990, y en la Reunión Anual de la Asamblea de Gobernadores de Santo Domingo señalamos lo social como el tema central.

Conclusiones del encuentro

¿Qué surge del presente encuentro que ha traído al debate todos los temas sociales importantes? Lo primero que yo destacaría, como conclusión, es que la reforma social es algo más que atender al problema de los pobres. Aquí se dijo que es un problema de reforma integral del sistema económico, que resuelva los problemas sociales de fondo. Se habló del tema de la equidad. La reforma social que promueve la equidad implica, ante todo, un sistema que genere oportunidades para todos. Nosotros hacemos de la reforma social una cuestión de fondo de la sociedad latinoamericana. El gran desafío para la reforma social es que genere oportunidades de acceso al trabajo productivo y que no haga solamente transferencia de recursos. Estas deben hacerse de todas maneras, porque hay que atender a situaciones de emergencia, pero lo fundamental es que debemos tener una sociedad dinámica, capaz de generar oportunidades productivas.

Otro aspecto que quedó claro es que la reforma es integral y única. No hay una cara social y otra económica: hay una única cara que es el desarrollo de la sociedad y del hombre, en su dignidad y en su capacidad para acelerar el progreso. Y allí es importante destacar que una depende de la otra. Si no hay inversión ni reforma económica, el ahorro se escapa. Si no tenemos ahorro interno, no tenemos inversión, y si no tenemos inversión tampoco hay capacidad para atender a lo social y crear puestos de trabajo. Desde esta perspectiva, la reforma social depende de la reforma económica, pero también la reforma económica depende de la reforma social, porque si carecemos de gente mejor educada, estamos condenados a tener una presencia en el mundo basada en mano de obra barata y materias primas envilecidas. No es ése el destino que queremos para América Latina. Por ello, debemos promover una reforma social que permita la viabilidad de la reforma económica, para que no seamos solamente el furgón de cola del progreso mundial.

En el nivel microeconómico hay muchas experiencias que evidencian el impacto económico de las inversiones sociales. En el Banco se nos plantea a veces este interrogante: ¿Qué es económico y qué es social? Es muy difícil distinguir entre ellos. El 50% de la población de América Latina no tiene acceso a la energía eléctrica y 12 países están por entrar en crisis de racionamiento energético. Resolver el tema energético ¿es algo social o económico? Si se carece de energía no hay fábricas, ni posibilidades para mejorar los niveles de vida en las ciudades. Lo mismo ocurre con el sector informal de la economía. Cuando ayudamos a la microempresa con crédito y asistencia técnica ¿estamos haciendo una operación de generación de empleo o un acto de dignificación de la sociedad? Es una acción económica que genera trabajo para reincorporar una masa social a la esfera productiva de la economía. Todo esto nos lleva a la conclusión de que la estrategia de desarrollo es única, social y económica al mismo tiempo.

¿Qué significa todo lo dicho como política hacia el futuro? Aquí se vincularon varios aspectos y sectores que tienen que iniciar el diálogo y trabajar juntos. Se formularon ideas muy importantes sobre el Estado, destacándose un reconocimiento de la necesidad de reformarlo en los próximos años. Conuerdo con lo afirmado por Jorge Arrate, que el Estado es el primer responsable de lograr la gran conciliación de lo económico con lo social. No hay solución espontánea. El mercado no lo va a resolver por sí solo. El mercado no tiene horizontes sociales ni temporales. Sin embargo, da mayor vigor a la capacidad creativa del hombre, la cual, en un marco de libertad, provee una energía inagotable a la sociedad. Pero los elementos cruciales del progreso social tienen que ser amparados por el bien común, y eso implica la presencia del Estado.

Se examinó el Estado en distintos planos muy importantes. Se vio su función en el logro de la estabilidad, por medio de la reforma fiscal. Está muy claro que sin impuestos no hay política social. Se vio al Estado a través de la reestructuración del gasto público, incluidos los gastos militares. Es decir, hay que reestructurar el gasto para hacerlo más efectivo, evitando su concentración o posible desperdicio. Se recordó su responsabilidad en la formación de los recursos humanos y también el tema gravísimo, muy bien conocido por los Ministros del área social, de la insuficiencia que sufrimos en América Latina en la capacidad para diseñar y administrar políticas sociales integrales. Nos faltan instituciones básicas, y muchas de las existentes han sido las grandes víctimas de la crisis y de las políticas de ajuste. Se han caído Ministerios de Planificación y Ministerios de Salud. En el marco institucional hay un vacío muy importante, que creo vale la pena recordar.

También se examinó el Estado en las tareas de la descentralización. Esto es fácil decirlo, pero es más difícil hacerlo. Es muy difícil transferir funciones a los municipios y a las ciudades. Yo estoy muy de acuerdo con eso, pero es un desafío complicado. Y se vio al Estado desde el ángulo de la ética administrativa y financiera, aspecto que creo es muy importante para la percepción que la ciudadanía tiene de quienes están a cargo de la función pública y cómo afecta a sus expectativas.

Otro tema que se planteó es el referente al papel del sector privado. Al respecto, las políticas de creación de empleo y de ampliación de la base empresarial son fundamentales. Se destacó el caso de México, que ha puesto en marcha políticas de apoyo a la pequeña y mediana empresa, mediante un programa de movilización masiva de recursos. Esto, además de una política económica, es parte de una gran política social.

También se habló de la necesidad de aumentar la eficiencia del gasto social. En tal sentido, la propuesta de que el sector privado y la sociedad civil, en general, asuman ciertas funciones en la prestación de servicios y en la ejecución de las políticas sociales, constituye una iniciativa promisoriosa cuyos alcances potenciales es necesario explorar. ¿Cómo aumentar el papel de la sociedad civil? Al respecto, quisiera resaltar que es necesario establecer el diálogo, tarea en la que todas las partes –gobiernos, organismos internacionales y los propios actores de la sociedad– deben aprender a dialogar.

Se examinó también el ámbito político. Es muy importante lo que se ha dicho en cuanto a la necesidad de convertir las políticas de la reforma social en políticas de Estado, decantadas como políticas globales. La idea del consenso surgió claramente en la discusión de este tema. Creo

que Chile ha dado un gran ejemplo, el poder decantar esos consensos políticos y definir aquellas áreas en que las diferencias son menores, porque de alguna manera forman parte de lo que hay que hacer, cualquiera que sea el sector político que gane el poder. En este contexto se habló de la calidad de la acción política, reconociéndose la participación de los grupos sociales, donde el gran elemento de balance en función del bien común es el sector público.

Por último, Fernando Zumbado planteó el tema de la cooperación internacional en apoyo a todo este esfuerzo. Coincidió con la posición de que los organismos internacionales tienen una función que va más allá de la provisión de recursos, la cual es fomentar el diálogo. La idea que compartimos con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y con otros organismos del sistema de las Naciones Unidas, como el Banco Mundial, la UNICEF y la UNESCO, y con entidades del sistema interamericano, como la Organización Panamericana de la Salud, es ayudar a generar en cada país la agenda nacional en materia social. Creo que es muy importante una agenda que convoque a los actores sociales y políticos de un país en torno a una visión amplia de la problemática social. Lo vamos a tratar de hacer. Ese es el objetivo más inmediato que tenemos y que esperamos poder poner en marcha.

En conclusión, considero que estamos abriendo fronteras fascinantes en todos los planos, y en el plano intelectual en particular. Carlos Vargas hablaba hoy de la agenda social y de la teoría social. Los temas sociales son más complejos que los temas económicos y, desgraciadamente, no han sido destacados como los temas económicos, aunque es cierto que corresponden a ámbitos muy sensibles de la sociedad. No es tan fácil llegar a ellos, pero hay que hacerlo. Yo creo que terminamos valorizando el diálogo, pensando que esto debe trasladarse a los campos nacionales, partiendo de la base de que se están haciendo cosas y que lo peor que nos podría pasar es no reconocerlo. Pero también reconocimos que si hoy en día es viable encarar una reforma social integral, articulada con la reforma económica, es porque es posible basarla sobre nuevos fundamentos. Esa es la nota de optimismo cauteloso, pero optimista al fin, con que yo quisiera cerrar este Foro, agradeciéndoles a todos ustedes su presencia y esperando que se hayan beneficiado con este debate.

Página en blanco a propósito

Resumen

Las Naciones Unidas convocaron en 1972 la Primera Conferencia sobre el Medio Ambiente, que tuvo lugar en Estocolmo. Dicho encuentro fue el punto de partida de una movilización creciente, pero todavía insuficiente, de los sectores políticos, sociales y económicos, tanto a nivel nacional como internacional, en todo el mundo.

La preocupación de Estocolmo tuvo dos orígenes diferentes: por una parte, las amenazas a la armonía del hombre con su medio ambiente, representadas por una explotación excesiva de sus recursos naturales, la contaminación, el desarrollo de la tecnología y las presiones demográficas, en el mundo industrializado; por otro lado, las otras presiones provenientes de “un desarrollo a cualquier costo” y la “lucha por la supervivencia” en el mundo en desarrollo.

Un paso decisivo para superar esta contradicción se dio en una de las reuniones preparatorias celebrada en Funeux, Suiza, donde el Embajador Miguel Osorio de Almeida relató que su chofer, al enterarse de en qué consistía esta problemática, le dijo: “señor Embajador, nosotros queremos morir de contaminación como los ricos”. La presión por redactar una declaración que sólo diera cuenta de las preocupaciones de los países industrializados se atenuó y surgió un documento que contenía ambos puntos de vista. Desde entonces hay conciencia de que la solución no consiste en detener el desarrollo sino en hacerlo compatible con un uso racional de los recursos, y así el concepto de desarrollo sostenible se ha incorporado al debate nacional e internacional. Esta compatibilización logró también que el problema dejara de ser patrimonio de élites intelectuales para convocar a sectores populares encabezados por fuerzas políticas o instituciones democráticas.

En la Conferencia de Río de Janeiro de 1992 se aprobó la Agenda 21, que incluye un conjunto de principios en torno a los cuales la humanidad debe diseñar sus acciones para compatibilizar el crecimiento con el medio ambiente.

A nivel internacional, esta Agenda requiere claras definiciones de parte de las instituciones y organismos multilaterales, que les asignen responsabilidades muy específicas en torno a aque-

llas acciones. Pero también se requieren recursos. Estos no pueden provenir de un solo grupo de países, aunque los países industrializados están en mejores condiciones para suministrarlos. También deben provenir, en parte, de aportes generados por las propias inversiones que amenazan la integridad del medio ambiente, según la prescripción de Platón en el Libro de las Leyes según la cual “quien contamine intencionalmente el agua será obligado, además de pagar una indemnización, a purificar el manantial”. En este plano se requiere un esfuerzo solidario para financiar las inversiones requeridas para alcanzar los objetivos de la preservación del medio ambiente a nivel mundial.

A nivel nacional, en el caso de los países industrializados el objetivo no podría consistir en detener el crecimiento, sino en buscar patrones de producción y de consumo que hagan el desarrollo compatible con la preservación y el buen uso de los recursos naturales y con la calidad de la vida, considerando que los actuales patrones serán insostenibles en el largo plazo. En el caso de los países en desarrollo el gran objetivo de un crecimiento sostenible consiste en promover políticas que logren conciliar la eficiencia económica, social y ecológica. Para ello deben utilizarse múltiples instrumentos. Entre ellos se destacan la educación ambiental y la organización institucional para la preservación del medio ambiente. Todos estos esfuerzos requieren de un fuerte compromiso público. La Agenda 21 invita a todos los gobiernos a construir un enfoque integral del desarrollo que tome en cuenta la dimensión ambiental y que contemple la creación de instituciones y de instrumentos legales apropiados.

Estas acciones encuentran un canal o una fuente de apoyo apropiados en las instituciones regionales. El PNUD ha contribuido a la elaboración de una agenda para el desarrollo sustentable en la región y al diseño de un programa para el conocimiento de la realidad amazónica. La OEA, por su parte, nos ha permitido trabajar en perfiles ambientales de nuestros distintos países. El BID ha incluido estos objetivos en la ejecución de proyectos ambientales en áreas de recursos compartidos, o en donde aquéllos se plantean en una dimensión transfronteriza. Ejemplos de la labor del Banco han sido los programas pilotos de administración de reservas extractivas en la región amazónica, o la iniciativa del gobierno de Bolivia de crear un programa de apoyo a las comunidades indígenas.

El BID ha sentido desde sus orígenes el compromiso con los grandes temas ambientales que preocupan a la región: con el apoyo a los servicios básicos de las ciudades; con el desarrollo agrícola integrado; con la administración de las cuencas hidrográficas y de nuestras costas, y con la protección y recuperación de nuestros recursos forestales, entre otros frentes.

EL PROBLEMA DEL MEDIO AMBIENTE Y LA AGENDA DE RIO

Trayectoria de una preocupación global³

Las Naciones Unidas convocaron la primera Conferencia sobre el Medio Ambiente Humano, que tuvo lugar en Estocolmo en 1972. Veinte años han transcurrido desde entonces, con muchas lecciones y muchas acciones, y el producto final es sin duda este encuentro.

La Conferencia de Estocolmo tuvo un origen diferente al de la actual, aunque igualmente significativo. Fue sobre todo la respuesta de la comunidad internacional, iniciada por el Club de Roma, a un peligro anunciado: las dramáticas presiones de un posible agotamiento de los recursos naturales. Pero en los hechos ella hizo una contribución única y pionera: despertó la conciencia crítica de la humanidad frente a la fragilidad del planeta y revitalizó una vieja relación que estuvo tan presente en los valores de civilizaciones que nos antecedieron, como es la armonía del hombre con su medio natural. La figura señera e inspirada de Barbara Ward, hablándonos de Un Solo Mundo, debe ser recordada especialmente en esta oportunidad.

En el mensaje de Estocolmo se destacaron claramente los elementos que violentan en nuestro tiempo esa frágil relación: los avances incontenibles de la tecnología y el crecimiento exponencial de la población y sus demandas sobre el medio natural, para garantizar su supervivencia.

Las presiones de “un desarrollo a cualquier costo”, por un lado, y “las presiones por la supervivencia” de grandes mayorías de la población mundial sumida en la pobreza, por el otro, alimentan formas de relación del hombre con su medio que amenazan la vida misma en el planeta.

De aquellos encuentros de Estocolmo partió una movilización creciente a todos los niveles políticos, sociales y económicos en el mundo, tanto a nivel nacional como internacional. Un punto muy importante de esta movilización fue, sin duda, el informe de la Comisión sobre el Desarrollo y el Medio Ambiente, que presidiera la Primer Ministro Brundtland. La Conferencia de Río, con su movilización impresionante de líderes y representantes de todos los sectores de la sociedad, se asienta en tres grandes bases resultantes de esos veinte años de creciente conciencia ecológica en el mundo. En primer lugar, la clara evidencia de que a pesar de esa coincidencia creciente, la situación del medio ambiente no sólo no ha mejorado en estos veinte años sino que se ha agravado. Por una parte, los factores de consumo y de producción en el mundo industrial continúan amenazando los ecosistemas sobre el clima, sobre la contaminación de los mares o sobre la erosión de los suelos. El crecimiento de la población continúa. Ayer nos recordaba el Secretario de la Conferencia que desde 1972 la población mundial creció en 1.700 millones de personas, equivalente a casi la totalidad de la población mundial del inicio del siglo. Y de ese total, 1.500 millones viven en el mundo en desarrollo.

³Exposición del Presidente Iglesias ante la Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río de Janeiro, Brasil, 4 de junio, 1992).

La presión incontenible de esa población se ejerce sobre el medio rural, con su visible deterioro, y sobre las condiciones de vida en las grandes ciudades, las que hoy crecen incontenidamente, en especial en el mundo en desarrollo.

Segundo, esta Conferencia tiene lugar cuando la humanidad tiene un concepto más claro de la naturaleza de la relación medio ambiente y desarrollo y, por sobre todo, de las diferencias que el tema tiene en los países desarrollados y subdesarrollados.

La Conferencia de Estocolmo dio un primer paso hacia un esfuerzo de conceptualización que hicieron expertos del Norte y el Sur en 1971, en Founex, Suiza, donde un distinguido brasilero, el Embajador Miguel Ozorio, desempeñó un papel intelectual y político fundamental.

El año pasado, un grupo similar coordinado por Juan Pronk y Mahub Ul-Haq actualizó y expandió aquella visión, con un documento excelente sobre el mismo tema, que está a disposición de esta Conferencia.

El mensaje central de ambos encuentros es claro. En el Norte, la mayor parte del deterioro ambiental proviene de la afluencia y del exceso de consumo. En el Sur, la pobreza que afecta a la gran mayoría de la población del Tercer Mundo es la principal fuente del deterioro ambiental. En el primer caso el tema es la calidad la vida; en el otro, la vida misma.

La solución no es detener el desarrollo, sino hacerlo compatible con un uso racional de los recursos y su conservación para la supervivencia de las futuras generaciones. El concepto de desarrollo sostenible está hoy incorporado al debate internacional y nacional, en un largo proceso de toma de conciencia que sirve de punto de partida y de apoyo a este encuentro.

La tercera diferencia es que hoy el tema del desarrollo y el medio ambiente no es un problema solamente de élites intelectuales o de grupos conservacionistas, sino que como producto de una conciencia crítica se ha convertido en un problema social y político de la mayor importancia, que habrá de constituir una de las grandes preocupaciones de la humanidad de hoy y de mañana. Y con toda razón.

Bastaría recordar aquí el creciente peso político del tema en el funcionamiento de los partidos políticos e instituciones democráticas. El impresionante poder de convocatoria del Foro Global en esta ciudad da cuenta de la voz de la sociedad expresada por miles de instituciones no gubernamentales que se preocupan de esta materia.

La participación comprometida del sector privado ha agregado al tema la presencia de la comunidad de los negocios, que se preocupa del papel motor de la empresa en la protección de los recursos, como lo puso de manifiesto el excelente trabajo del Business Council sobre el desarrollo sostenible, coordinado por el señor Stephan Schmidheiny.

Por último, en la medida en que la comunidad internacional avanza en la consolidación de formas democráticas de gobierno, la solución del problema ambiental no depende solamente de las élites, sino de mejores formas participativas de todos los segmentos de la sociedad. Esta es la tercera dimensión que este encuentro debe incorporar y reconocer. Ninguna solución de los problemas que se procura resolver puede desconocer el peso de esa sociedad, su poder de denuncia, su demanda por acciones concretas y su capacidad para sumarse al esfuerzo de la búsqueda de soluciones.

Las metas de Río

Estos grandes encuentros, junto con capitalizar su enorme proyección en la opinión pública, encierran un serio peligro: el de alimentar expectativas que escapen al realismo. Río no es el fin, sino el principio de un largo proceso. Su gran mérito, como se ha dicho en más de una oportunidad, es que la reunión haya tenido lugar y alcanzado un nivel de participación política y social sin precedentes históricos. Una gran contribución a su éxito ha sido el activo proceso preparatorio de la Conferencia, con la movilización de voluntades y su confluencia de acuerdos en torno a grandes convenciones internacionales. Su legitimidad final, sin embargo, estará dada por la capacidad de la Conferencia para poner en marcha una serie de acciones que partan de principios generales y apunten a un programa concreto.

Los 22 principios de la Declaración de Río representan un paso fundamental en el campo de los valores, sobre los cuales la humanidad debe tejer sus acciones concretas para reconciliar al hombre con su medio natural. La larga lista de objetivos, contenida en la Agenda 21, constituye, por sí misma, la gran carta de navegación de las acciones futuras en los niveles nacional, internacional y regional.

La Agenda 21 y la cooperación internacional

Las metas de la Agenda 21 para la comunidad internacional deben ser evaluadas en el contexto de la actual situación internacional.

Después de casi medio siglo de guerra fría, la humanidad parece alejarse de los peligros de un holocausto nuclear y buscar —no sin dificultades y riesgos que reviven viejos fantasmas en la convivencia internacional— un equilibrio de fuerzas en un mundo que consolida un nuevo sistema de relaciones internacionales.

Ese nuevo sistema debe procurar consolidar la paz “entre las naciones”, pero debe también procurar la paz “entre los hombres”, especialmente mediante acciones orientadas a un desarrollo centrado en el hombre, que corrija las grandes diferencias entre los niveles de vida y las oportunidades del 20% de la humanidad en relación con el 80% restante. Pero debe trabajar también por la paz “entre la humanidad y el planeta”.

El esfuerzo de Río debe ubicarse en esa gran tarea de la humanidad del futuro, de paz y armonía entre las naciones y los hombres, y entre ambos y el planeta. Frente a ese propósito las Naciones Unidas tienen un reconocido mandato: la administración de esa tarea de dar forma a un nuevo Orden Internacional orientado a esos grandes objetivos.

Río debe dar pasos significativos en torno al compromiso de la comunidad internacional en temas de alcance mundial, como lo son el clima y la biodiversidad. Estos instrumentos son siempre perfectibles, como lo demuestra toda la historia de los compromisos internacionales. Sería un gran error que la opinión pública mundial quedara atrapada en su evaluación de los logros de la Conferencia a los avances imperfectos que puedan alcanzarse en algunos de estos

instrumentos. Lo importante es poner en marcha un proceso y disponer de instrumentos para la acción, como lo hace la Agenda 21.

Para instrumentar esta Agenda se requieren definiciones claras en las instituciones y organismos internacionales, para asignar responsabilidades en torno a las acciones concretas y, por ese medio, permitir el control de los gobiernos y de la opinión pública. Pero también se requieren recursos. Sería ingenuo pensar que esos recursos deben y pueden venir de sólo un grupo de países. Todas las naciones deben aportar su esfuerzo a la gran tarea de preservar el medio ambiente.

No cabe duda de que esos recursos deben provenir, en muchos casos, de vencer los excesos y evitar los daños que se producen con inversiones o con gastos que agreden innecesariamente al medio ambiente. La primera fuente de recursos para el medio ambiente proviene de evitar los errores ecológicos en los proyectos y en los gastos públicos y privados.

Aun así, se van a necesitar más recursos financieros para hacer frente a grandes objetivos a escala mundial y para apoyar internacionalmente los objetivos ambientales de los países del Tercer Mundo, que no deben reproducir las experiencias depredadoras por las que atravesaron los países hoy desarrollados.

La movilización de recursos, según las estimaciones de la Conferencia, es considerable pero no inalcanzable. Con una visión de largo plazo, a la altura de la importancia del tema, el problema debería quedar desvinculado tanto como sea posible de las presentes dificultades presupuestarias sufridas por los países desarrollados.

Por eso corresponde seguir buscando fórmulas basadas en el principio aceptado de que “quién contamina paga”. Hace poco tiempo, el Subsecretario de Relaciones Exteriores de Chile, don Edmundo Vargas, recordando un pasaje memorable del Libro de Las Leyes de Platón, puso de relieve que este principio ya había sido formulado por el filósofo hace 2.300 años:

“Quien contamine intencionalmente el agua, será obligado, además de pagar una indemnización, a purificar el manantial o el depósito del agua, empleando el método de purificación que se prescriba”. (*Las Leyes*, Libro VIII, p. 845). Este principio, que ya ha ganado terreno en ciertos gobiernos y en la opinión pública, debiera ser profundizado y puesto en marcha, tanto dentro de nuestros países como en la movilización futura de recursos internacionales.

Mientras tanto cabe aspirar a un esfuerzo solidario para financiar las inversiones que requieren los objetivos mundiales de preservación del medio ambiente a nivel planetario y aumentar los recursos concesionales destinados al mundo en desarrollo en apoyo de sus inversiones ambientales.

La responsabilidad principal de los países desarrollados en esa transferencia de recursos encuentra su fundamento en la protección de un medio ambiente que interesa a todos por igual y cuya contribución principal debe partir de sociedades que han logrado un alto grado de desarrollo, que en muchos casos se consiguió a expensas del mal uso de los recursos naturales.

La Agenda 21 y la respuesta nacional

Cuanto más nos adentramos en los mensajes de la Agenda 21 a la sociedad descubrimos que ella tiene un común denominador: la de generar en cada país modelos de desarrollo sostenibles.

En el caso de los países industrializados su objetivo de desarrollo autosostenible no podría ser, como se planteó en algún momento, la detención del proceso de crecimiento. El mundo entero requiere de una vigorosa expansión económica en el mundo industrial, creadora de tecnología y fuente de ahorro e inversión para la economía mundial. Se trata en definitiva de encontrar patrones de producción y consumo en estos países que hagan ese desarrollo compatible con la preservación y el buen uso de los recursos naturales y con el mejoramiento de la calidad de vida.

El mantenimiento de los actuales patrones económicos sería insostenible en el largo plazo, en relación al modelo de uso de recursos en el que se apoyan y del cual dependen. Por eso la Agenda 21 postula el uso adecuado del mercado, para incorporar en el cálculo económico el costo ecológico del buen o mal uso de aquellos recursos.

En el caso de los países en vías de desarrollo, especialmente en América Latina, el objetivo del crecimiento autosostenible es promover políticas que traten de conciliar la eficiencia económica, social y ecológica.

En los últimos años, con pesados costos sociales y políticos, nuestra región vino avanzando por el camino de un claro mejoramiento de su eficiencia económica. Hoy tenemos cartas de navegación claras sobre el papel creador del mercado, de la competitividad internacional y de las fuerzas privadas en el proceso de desarrollo, por oposición a los excesos del voluntarismo estatal que signó anteriores experiencias de desarrollo.

Con dramática urgencia, la pesada deuda social de la región reclama acciones conducentes a mejorar la eficiencia social, permitiendo aliviar la pobreza, pero por sobre todo, poniendo en marcha reformas sociales que apunten a un modelo de desarrollo justo y participativo. Los objetivos de equidad y distribución son claros. Las cartas de navegación para alcanzar aquellos objetivos son más desafiantes y, por tanto, más urgentes. Sin desconocer que el mercado debe y puede apuntar a ese objetivo, no cabe duda que éste debe ser, por sobre todo, un gran compromiso del sector público de nuestra sociedad.

El problema es ahora conciliar aquella eficiencia económica y social con una eficiencia ecológica, es decir, un desarrollo que, a diferencia de experiencias pasadas que sacrifican la naturaleza, incorpore su preservación como auténtico objetivo en las decisiones de política.

Muchos son los instrumentos que deben utilizarse para esa conciliación, que también exige un uso inteligente del mercado y el mecanismo de precios. Pero hay dos instrumentos que incorpora la Agenda 21 y que tienen singular importancia: la educación ambiental y la organización institucional, para hacer frente al desafío de esa conciliación en cada una de nuestras sociedades.

Como se ha destacado en algunos encuentros preparatorios de esta Conferencia, en última instancia la reconciliación entre la sociedad y la naturaleza debe partir de valores incorporados en las actitudes de la gente. Así lo hicieron las comunidades que precedieron a la civilización

moderna, cuyo respeto por el medio ambiente formó parte de valores fundamentales, incorporados en su cultura y convicciones religiosas. La recuperación de estos valores superiores debe ser lograda y transmitida mediante un nuevo sistema educativo que incorpore el respeto por la naturaleza como valor social.

Todos estos esfuerzos requieren de un fuerte compromiso público. El mercado solo no alcanza. Y para eso hay que disponer de instituciones adecuadas, conforme a las condiciones políticas propias de cada país.

La Agenda 21 invita a todos los gobiernos a construir un enfoque integral del tema ambiental, en todas sus decisiones de política económica y social, para lo cual se deberán crear instituciones así como instrumentos legales apropiados.

La Agenda 21 y la cooperación regional

Otro instrumento importante de la Agenda 21 es la cooperación regional. En este campo estoy apoyándome en la larga experiencia del Banco Interamericano de Desarrollo y en algunas de sus recientes acciones en el campo del desarrollo y del medio ambiente.

La solución de muchos problemas de apoyo a la acción de los gobiernos y de las sociedades encuentra un vehículo apropiado en las instituciones regionales. Estas mantienen un nivel de conocimiento del medio e interacción con los sectores nacionales que potencia marcadamente la capacidad de cooperación regional.

Nuestra experiencia así lo comprueba. La cooperación con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo permitió dos esfuerzos, que convocaron personalidades políticas y científicas para la preparación de una agenda propia para la región y para el diseño de un programa de conocimiento desmitificado de la realidad amazónica.

Nuestra cooperación con la Organización de los Estados Americanos nos permite brindar apoyo a perfiles ambientales de nuestros países, con vistas al reconocimiento de sus problemas, al diseño de políticas nacionales y al apoyo a los gobiernos en el manejo racional de las cuencas hidrográficas.

Junto con la Organización de las Naciones Unidas, ha sido posible alentar programas de capacitación. Otro tanto acontece con un grupo de universidades del Amazonas.

La administración de proyectos ambientales en las áreas de recursos compartidos, como son los ríos o cuencas, y la solución de problemas ecológicos transfronterizos, entre otros, encuentran en las instituciones regionales instrumentos idóneos y confiables, dedicados por muchas décadas al fomento de la integración y la cooperación intrarregionales.

El trabajo conjunto con organismos gubernamentales, como los programas piloto de administración de reservas extractivas en la región amazónica, o la iniciativa del Gobierno de Bolivia de crear un programa de apoyo a las comunidades indígenas, fueron encaminadas eficazmente con la participación de nuestro Banco.

De ahí que en la asignación de recursos, nuestros objetivos de la Agenda 21 deberán abrir

un espacio claro al apoyo de proyectos ejecutados primordialmente por las instituciones regionales y subregionales.

En ese sentido, dada la experiencia y el papel creciente que nuestros organismos financieros regionales tienen en la asignación de recursos a los proyectos ambientales, ellos podrían hacer una contribución positiva a la administración y aplicación de los recursos que puedan generarse en esta reunión, o los que actualmente administra el Fondo Global Ambiental.

Consideramos que esta Conferencia tiene resultados positivos en nuestra región, donde la sociedad ha mostrado tener una gran sensibilidad y está dispuesta a mantener su compromiso con los objetivos de la Agenda 21.

Nuestra región dispone de un privilegiado caudal de recursos naturales, sobre los cuales se asentó desde siempre su desarrollo económico y social. Pero ese ambiente natural no siempre fue explotado con el cuidado que requiere un enfoque de gestión autosostenido. El uso de nuestros recursos de tierra, agua, bosques y costas es el sustento de las actuales y futuras generaciones. Así se deben comprender e incorporar estas ideas en las estrategias del desarrollo.

La región sigue contando con tasas de crecimiento demográfico elevadas, aunque decrecientes, que ponen un gran desafío a los recursos naturales en ciertos países y que hacen muy difícil la tarea del desarrollo económico y social. Se requieren políticas de población adecuadas a la dimensión del problema en cada país.

Tres de cada cuatro latinoamericanos viven en zonas urbanas. Ese proceso de urbanización, con insuficiente capital disponible, coloca a las autoridades frente a una tarea imposible. Una ciudad de 700 mil personas se agrega cada año a la periferia de la ciudad de México y una de 500 mil a la de São Paulo. Esta presión sobre los recursos de capital escasos hace que los servicios básicos de educación, salud y vivienda sean insuficientes y que las condiciones sanitarias en los hogares y en el trabajo sean insatisfactorias, como lo destaca la publicación del BID *Nuestra propia agenda*.

Esta Agenda señala también que cinco de los 12 países más ricos del mundo en especies vegetales y animales —los países de megadiversidad ecológica— están en América Latina. Esa reserva biológica, vital para la región y para el mundo, está siendo agotada rápidamente. Impedir que sigan perdiéndose cientos de especies tropicales es de importancia decisiva.

Estos son sólo algunos de los desafíos que debe abordar la región en sus esfuerzos por conciliar la eficiencia económica con la social y la ecológica, en la formulación de políticas de desarrollo autosustentables.

El Banco ha asumido desde sus orígenes un compromiso con los grandes temas ambientales que interesan y preocupan a la región, con el apoyo a los servicios básicos de las ciudades; al desarrollo agrícola integrado; a la administración de cuencas hidrográficas y de nuestras costas; a la protección y recuperación de nuestros recursos forestales. Para ello disponemos de recursos de préstamo y de cooperación técnica. Pero, sobre todo, disponemos de la mejor buena voluntad al nivel de nuestro Directorio Ejecutivo, de nuestras políticas y de nuestra administración, para responder al desafío ecológico y ser un activo colaborador con los objetivos regionales y nacionales de la Agenda 21. Ese es el compromiso que deseo reiterar ante esta Conferencia.

Confío en que esta reunión marque el nacimiento de un nuevo “pacto social” en cada uno de nuestros países —por encima de partidos políticos o de gobiernos— que comprometa a toda la sociedad y que nos conduzca más allá de este siglo y de este milenio a un desarrollo dinámico, justo y ecológicamente sano. Y que el mismo esfuerzo de compromiso colectivo se proyecte al campo de la cooperación internacional, que no defraude las expectativas que millones de hombres y mujeres del mundo tienen en esta Conferencia, de la que esperan algo muy simple: que proyecte en el futuro próximo resultados concretos sobre la calidad de sus vidas y proteja el planeta, que es sólo uno y es de todos.

Quisiera terminar diciendo al amigo Maurice Strong que la comunidad internacional tiene con él una gran deuda: la que se ha ganado con su visión, su pasión y su dedicación a la causa del desarrollo y el medio ambiente. Estoy seguro que la mejor redención de esa deuda será el éxito de la Conferencia y el camino que abra para la acción.

LA ECONOMIA INFORMAL: MOTOR DE CRECIMIENTO Y FUENTE DE JUSTICIA SOCIAL

Resumen

Los esfuerzos de desarrollo de los países latinoamericanos no han logrado vencer el problema de la pobreza. Entre 1980 y 1990, de 140 millones de pobres pasamos a más de 180 millones. Dentro del fenómeno de la pobreza, el sector informal de la economía ocupa un lugar importante.

La crisis de los años ochenta nos enseñó varias cosas. Primero, que el desarrollo no consiste en una tarea lineal ni que obedece a un modelo tecnocrático o economicista, sino que constituye un proceso muy complejo en el cual están comprometidos muchos factores además de los objetivos económicos. Aprendimos también que el desarrollo no es posible sin cierto grado de estabilidad macroeconómica: la experiencia demostró que los problemas sociales fueron más agudos en donde prevalecieron altas inflaciones y desbordes de estabilidad. Por último, hemos reconocido que el mundo nos ha invitado a participar en una difícil tarea, que es la batalla de la competitividad, y que no hay ningún país, grande o pequeño, que pueda desarrollarse en el aislamiento internacional.

Pero también hemos aprendido que el desarrollo económico está íntimamente relacionado con el desarrollo social. No hay desarrollo social sin un crecimiento económico que permita sustentar la distribución del ingreso sobre una base firme. Al mismo tiempo, no hay desarrollo económico sin recursos humanos calificados, integrados al sistema productivo. Asimismo, hemos aprendido que no hay desarrollo económico en el vacío institucional. Se requiere un estado eficiente; un estado que no sea simplemente gordo, como decía don Raúl Prebisch, sino musculoso; un estado que sea capaz de poder administrar, orientar y guiar, y no necesariamente asumir, acciones que pueden ser realizadas mejor por el sector privado.

El papel del Estado frente al sector informal de la economía es particularmente importante. En esta etapa del desarrollo latinoamericano el mercado ha demostrado ser muy poco sensible y eficaz respecto a ese sector. Sin embargo, aunque constituye un concepto ambiguo, el sector informal tiene la mayor importancia para el desarrollo. La informalidad es inherente a la forma en que históricamente se han desarrollado nuestras economías: es un producto del subdesarrollo. Es una

mezcla de presión demográfica, urbanismo y pobreza que da lugar a sociedades sumergidas. Sin embargo, en América Latina ese sector da empleo a una proporción que va del 30 al 50% de la población económicamente activa. Además, la creación de empleo productivo en este sector requiere una inversión de capital del 10% de la del sector industrial desarrollado.

En América Latina llama la atención la escasa vinculación que existe entre este último y el sector informal de la economía. En Europa—el norte de Italia y las principales regiones de España y de Alemania— el sector informal representa un importante factor de desarrollo y tiene fuertes vinculaciones con los sectores más desarrollados.

Los países de la región deben formular políticas explícitas de apoyo al sector informal de sus economías. Estas políticas deben tender, en general, a abrir oportunidades para producir y hacerse presente con un mayor nivel de productividad en el mercado. Esto implica, en primer lugar, una invitación al sector financiero a abrir su cartera a este sector de la economía mediante procesos de desburocratización, la apertura de ventanillas especiales, el asesoramiento y el apoyo al pequeño productor, a fin de capacitarlo para incorporarse al sector industrial y comercial de la economía. Este papel es cumplido en forma extraordinariamente eficaz por instituciones que actúan como incubadoras de empresas, de las cuales existen experiencias en algunos países.

Estos instrumentos han tenido especial resultado en dos grupos sociales en América Latina: las mujeres productoras y las comunidades indígenas. El BID está apoyando el Fondo Indígena creado por el gobierno de Bolivia, que ha tenido excelentes resultados y está siendo acompañado por muchos gobiernos de la región. En el fondo, estas políticas implican preocuparse más por la calidad que por la cantidad del desarrollo. Se trata de un sector que puede contribuir al crecimiento mediante la ejecución de proyectos pequeños que requieren dosis de capital limitadas y que dependen fundamentalmente de la creatividad y de la invención de las personas. A través de ellos se llega al hombre real que los realiza, sin paternalismo ni clientelismo, pero sí con un espíritu solidario y una concepción integral del desarrollo que valoriza su dimensión social.

LA ECONOMIA INFORMAL: MOTOR DE CRECIMIENTO Y FUENTE DE JUSTICIA SOCIAL

La dimensión social del desarrollo⁴

Se me pidió que me refiriera al desarrollo y que lo vinculara con el tema del sector informal. ¿Cómo vemos estos dos problemas? Por muchos años en mi vida me he preocupado del tema del desarrollo, en muchas de sus dimensiones, y mi impresión es que hay muy poco que se pueda

⁴ Exposición del Presidente Iglesias en Oportunidad del Décimo Aniversario del Banco del Desarrollo (Santiago, Chile, 15 de marzo de 1993).

innovar. Es un tema que ha sido objeto de mucho debate y se han decantado ya muchas ideas sobre el mismo. Lo vi en las Naciones Unidas, donde trabajé muchos años. Y en esa organización, que en el fondo es un gran tributo de la humanidad a los valores universales de la carta, vi cómo el concepto del desarrollo formó parte del nacimiento de la institución. El concepto de la paz, que era lo que se quería lograr en 1945 con la carta de San Francisco, no debía ser simplemente el producto del silencio de las armas, sino de un mundo solidario, que promoviera el progreso entre todos los estratos de la comunidad internacional.

Ese fue el gran mensaje ético de la organización. Cincuenta años después estamos enfrentados a logros importantes. Quién podría desconocer lo que significa hoy el fin de la guerra fría, el que tengamos un mundo sin grandes hiatos ideológicos y de que estemos en condiciones de mirar el futuro sin zozobra, sin la angustia del peligro de un holocausto nuclear. Ello no quiere decir, por cierto, que no estén surgiendo nuevos problemas, nuevos motivos de inquietud internacional, que no son pocos ni fáciles y que exigen una tarea permanente de vigilancia de la paz. Pero se ha avanzado y estamos incorporando en la vida internacional el concepto de la democracia, de la vigencia de los derechos humanos y del respeto del individuo, todo lo cual es en el fondo un gran tributo de homenaje a estos ideales de las Naciones Unidas.

Pero en el tema del desarrollo no nos fue tan bien. Las estadísticas lo dicen todo. En 1960 el 20% más rico de la humanidad tenía un ingreso 30 veces superior al 20% más pobre. Veinte años después esa relación era de 60 veces. En 1960 el 20% más rico de la población mundial tenía el 70% del producto bruto del mundo y hoy tiene el 83%. No estamos avanzando. La riqueza en el mundo se está concentrando, aumentando la pobreza y generando otras distancias, inclusive en el Norte, donde han surgido nuevas situaciones de pobreza crítica. De manera que en ese concepto, el desarrollo económico sigue siendo la parte débil en la lucha por la paz internacional. Pienso que allí está uno de los grandes temas, uno de los grandes vacíos, una de las grandes brechas que el mundo habrá de llenar en el futuro.

Y ese mismo problema lo vi en la América Latina. Lo viví directamente. He visto la región a través de las décadas, moviéndose en el campo del pensamiento y de la acción por el desarrollo. Aquí, en esta ciudad, en el año 1948 nació la CEPAL, institución pionera en la promoción de los principios del desarrollo económico y social, en torno a los cuales se lanzaron las ideas iniciales de apoyo a la difusión del progreso técnico y de generación de una conciencia vinculada a la distribución de los beneficios del progreso técnico. Apareció la acción del Estado, como elemento que acompañó a estos objetivos, desde sus primeros tiempos. Aquí se gestó un pensamiento, las ideas y modelos que se extendieron a toda América Latina. Es importante que a veces digamos esto, porque se lo mira con cierta distancia –todos somos generales después de la batalla– pero es importante que digamos que en ese período América Latina creció. Estadísticas recientes nos dicen que América Latina fue la región que más creció en los primeros 90 años de este siglo. La crisis surgió en los años ochenta, pero antes hubo un crecimiento significativo, en que se sembraron semillas de crisis.

Esas semillas estuvieron originalmente vinculadas a un exceso de tolerancia con la inestabilidad, la ineficiencia y la inequidad. Porque, a pesar de que América Latina crecía y aumentaba el

ingreso, según la CEPAL había 140 millones de pobres en 1980. Hoy tenemos más de 180 millones de pobres. Hemos tenido crecimiento, pero no ha sido un auténtico desarrollo económico y social, como lo postulaba la teoría y lo preconizaban los distintos modelos que de una u otra forma pretendían dar respuesta al problema.

Hoy estamos frente a una nueva realidad. La crisis de los años ochenta, esa crisis brutal que conmovió a América Latina hasta en sus más profundas raíces sociales, económicas y políticas, fue dejando una serie de lecciones. Yo quisiera recoger aquí las lecciones principales. ¿Qué hemos aprendido en los últimos años sobre el tema del desarrollo económico y social? Lo primero es que la tarea era más difícil de lo que pensábamos. Que no era una tarea lineal ni algo que pudiera dejarse exclusivamente a los enfoques tecnocráticos o economicistas. Nos hicimos más humildes, porque fuimos entendiendo que ésta es una tarea muy compleja, en la cual están comprometidos mucho más que simples objetivos económicos. Fuimos aprendiendo también, y los últimos años lo demostraron, que no es posible desarrollar la economía si no hay cierto grado de estabilidad macroeconómica. La experiencia demostró que los peores casos de desequilibrios sociales fueron aquéllos donde prevalecieron inflaciones altas y desbordes de inestabilidad en todos los órdenes. Hemos aprendido a reconocer que el resto del mundo nos invitó a participar en una realidad difícil, compleja, cual es la de la competitividad. Que ni los países pequeños ni los grandes pueden desarrollarse en el aislamiento internacional. Estas son verdades reveladas hoy en día, casi puntos pacíficos de nuestra penosa experiencia de deambular tantos años por teorías y esquemas, para llegar a estas conclusiones más o menos centrales, sobre las cuales estamos asentando nuestra visión de las cosas.

Pero hemos aprendido también que el desarrollo económico está íntimamente relacionado con el desarrollo social, que éste es la otra cara de la medalla. Y hemos aprendido que no hay desarrollo económico como el que queremos sin un desarrollo social sostenido, sin gente educada, sana y preparada científicamente. Porque no queremos ofrecerle a la América Latina un desarrollo económico basado exclusivamente en mano de obra barata y en materias primas envilecidas, expuestas a todo tipo de proteccionismos y limitaciones. Tenemos que reconocer también que no hay avance social sin desarrollo económico, que permita sustentar una distribución más equitativa del ingreso sobre una base firme. Es decir, hemos aprendido que el desarrollo económico y el progreso social van íntimamente de la mano. Y que ahora se nos ofrece una oportunidad única, de mirar al futuro sobre la base de una economía más estable, abierta y creativa, que nos permita asentar una auténtica solución de los problemas sociales, muchos de los cuales constituyen una herencia y una pesada deuda con nuestra sociedad.

Hoy por hoy, el desarrollo social es el elemento central sobre el cual se asienta la viabilidad de un modelo económico políticamente estable, que no alimente las ansiedades que son hoy tan corrientes en países que sufren profundas inestabilidades sociales, pero que sea además un instrumento fundamental del desarrollo económico y social, que vaya más allá de la ética y que tenga vigencia en la economía y la sociedad en su conjunto. Hemos aprendido también que no hay desarrollo económico en el vacío institucional, que hay que tener instituciones que funcionen,

cuerpos jurídicos, Estados eficientes; que un Estado sobredimensionado ya no nos sirve. Necesitamos un Estado, como decía don Raúl Prebisch, musculoso; un Estado que sea capaz de administrar, orientar y guiar, y no necesariamente cargado de responsabilidades que pueden ser realizadas por el sector privado, a veces con más vigencia y eficiencia.

Hemos aprendido también que no hay desarrollo sin respetar al medio ambiente; que tenemos necesidad de incorporar la defensa de los recursos naturales que nos dio la providencia para ponerlos al servicio de nuestra generación y de las que vendrán.

Últimamente estamos aprendiendo una nueva dimensión: que el desarrollo económico no parte de arriba o de abajo, sino que sólo se consolida en la medida en que seamos capaces de incorporar en su dinámica a la sociedad civil. Eso es realmente el nuevo frente en el que se da esta lucha permanente por el desarrollo económico y social. Recoger la dinámica creadora de una sociedad civil que tiene mil caras, que comienza a organizarse con iniciativas que parten de todos los rincones y que genera una enorme masa de creatividad que está en la base de la sociedad. Allí tenemos las iglesias, los jóvenes, las cooperativas, los grupos comunitarios, las asociaciones de propietarios, las ligas campesinas y todo eso que forma una manera de expresarse de la sociedad, pero que ya no es simplemente una lealtad a la familia, a los conceptos triviales u organizaciones puramente tradicionales, sino que es el sentimiento que hay que participar en la construcción de la sociedad. No hay desarrollo económico realmente integral si no somos capaces de incorporar esas fuerzas dinámicas que hoy ofrece la sociedad.

El gran desafío del futuro es ver cómo pueden interactuar gobierno, sector privado y sociedad civil, en un conjunto de acciones que se multipliquen y fecunden mutuamente, para dar una respuesta integral al desarrollo económico. Detrás de esto está, por supuesto, el flujo de las ideas. Está también el cambio que ocurre en la propia pobreza, puesto que los pobres de hoy son muy distintos a los de ayer, porque en alguna medida han tenido acceso a la educación, la salud y la información. Es decir, es al sector informal de la economía al que queremos referirnos brevemente.

Desafíos del sector informal

Lo que llamamos sector informal responde a un concepto difícil de calificar o precisar, ya que estamos en presencia de todas esas pequeñas unidades o grupos de personas, desde los vendedores ambulantes hasta los pequeños talleres productores agrícolas, que están de alguna manera dentro del mercado pero sin participar plenamente en él. Y eso constituye hoy un desafío de la mayor importancia. Es un concepto ambiguo pero que en América Latina representa el 30% de la población económicamente activa y en algunos casos está llegando hasta el 50%. Es esa masa que está esperando ser motivada en su capacidad de iniciativa para incorporarse al proceso productivo. Y en eso radica el gran desafío de este nuevo frente que nos presenta la batalla por el desarrollo. Esto no es, por cierto, el sector informal a la europea, que es una forma de esquivar los impuestos o controles estatales. La informalidad de nuestra América Latina es algo inherente a la forma de desarrollar nuestras economías. Es un subproducto del subdesarrollo. Es una mezcla de población, pobreza y

urbanismo, que supone la existencia de una sociedad sumergida a causa de la forma como el desarrollo económico se da en estas economías. Y es, además, la visión de los nuevos pobres, aquéllos que van dejando inexorablemente los procesos de estabilización y de modernización, que generan una nueva gama de pobres con un capital que han ido adquiriendo a través de la educación y que inesperadamente se encuentran excluidos del proceso productivo.

Ese sector es, además, una fuente invaluable de oportunidades de empleo. ¿Qué otra alternativa tiene América Latina para dar trabajo a su gente? Hay que reconocer que allí hay una oportunidad magnífica para potenciar esa energía, generar ingreso y dar oportunidades de empleo. ¿Qué otra alternativa tiene una región cuya oferta de trabajo está creciendo al 2,5% anual? ¿Cuál es la comparación que tenemos en la experiencia internacional, de un desarrollo que deba generar ofertas de trabajo a ese ritmo? Digo esto porque a veces se nos decía en el Banco que al reconocer la existencia del sector informal se estaría perpetuando la pobreza. No, simplemente estamos reconociendo una realidad. Por cierto, sería ideal tomar todo eso y formalizarlo rápidamente en las estructuras de mercado. No es tan fácil. Entonces, de alguna manera, las oportunidades de empleo que genera ese sector son de una importancia extraordinaria. Y lo más importante es cómo la capacidad de dinamización del sector requiere dosis de capital muy pequeñas. En el Banco estamos trabajando en la movilización de pequeños empresarios, con montos de capital tan bajos como US\$1.000, cuando la creación de un empleo en la industria requiere US\$10.000 o más. Es decir, es posible incorporar productividad en el sector con dosis de capital que son realmente 10 veces menores a las que requiere una posición de trabajo en el sector formal. Y, en una debida articulación con el sector formal, la industria y el comercio, permite una vinculación feliz de relaciones como la que tienen en este momento el Japón o los países europeos y que le da al sector productivo una suerte de impulso recíproco, permitiendo al sector informal potenciarse e incorporarse productivamente a la economía nacional.

Necesidad de un cambio de enfoque

Creo que estas son las dimensiones a las que nos convoca hoy la visión de este sector. Esto implica un cambio fundamental de enfoque. No se trata de un sector redundante, como algunas veces se le calificó. Se trata de un sector al que hay que atender en su dimensión económica, social y política y que supone acciones específicas. Con respecto al sector informal no podemos imaginar cómo podría operar la teoría del derrame (*trickle down*) que se quiso aplicar algunas veces a los sectores sociales. No se va a poder potenciar productivamente el sector, dejando simplemente que las cosas acontezcan. Por eso hoy pensamos que los gobiernos tienen una responsabilidad a este respecto. El apoyo a la capacitación y la organización, el acceso al crédito y a la inversión de capital, el reconocimiento de la estructura legal e institucional de estos sectores, forman parte de las acciones que comprometen en primer término al sector oficial. Víctor Torkman llamaba a esto “el paquete productivo, el paquete de bienestar, el paquete legal e institucional”. El Estado tiene que asumir frente a este sector una política explícita y abordarla fundamentalmente a través de la apertura de

oportunidades. La gente de este sector requiere oportunidades para producir y hacerse presente con mayor productividad en la vida nacional. Es una invitación al sector financiero y a la dinámica de la banca de desarrollo. Esto no sólo significa reconocer la oportunidad de negocios con este sector de la economía, sino también la necesidad de adaptar las estructuras y políticas para llegar a estos sectores, entre ellas, la desburocratización y la creación de ventanillas especiales de apoyo financiero y técnico al productor, que faciliten el acceso a la cooperación del Banco.

Todo esto forma parte de una cultura diferente para tratar con un sector que requiere precisamente de esa política diferenciada, para su incorporación al sistema formal de la industria y el comercio, particularmente a través de la creación de incubadoras de empresas, que es una experiencia que aquí en Chile ha tenido mucho éxito. En el Banco Interamericano de Desarrollo hemos tomado este sector con gran entusiasmo. Felipe Herrera empezó en los años sesenta a trabajar con el sector informal, reconociendo que allí había un capital humano y económico de una importancia enorme. Hemos proporcionado unos US\$300 millones en préstamos a este sector, de los cuales US\$200 millones corresponden a los últimos tres años y hemos llegado a más de 500 mil pequeños productores. Es decir, estamos aportando una dotación de capital de alrededor de los US\$1.000 per cápita. Lo hemos hecho sobre la base de generar no solamente oportunidades de crédito, sino también asistencia técnica, para formar, capacitar y entrenar a los gerentes y ayudar a la administración contable.

Todo esto significa, en definitiva, ir a la capacitación sin paternalismo, que de alguna manera conduce más tarde o más temprano a deprimir y abatir la propia capacidad creadora que tienen estos sectores. Y a través de esta actividad estamos alcanzando tres áreas o tres grupos que tienen una especial importancia para nosotros en el Banco. Las mujeres productoras —y aquí en Chile tenemos algunos ejemplos— y los grupos indígenas. Hemos lanzado junto con los gobiernos un apoyo a la creación del Fondo Indígena, que el Gobierno de Bolivia ha lanzado con mucho entusiasmo, siendo acompañado por todos los gobiernos de la región. Queremos llegar al sector indígena a través de estos pequeños proyectos, que estamos privilegiando por medio de nuestros trabajos en apoyo de las políticas de medio ambiente. Creo que lo importante que hay que reconocer en esta larga lista de elementos, que van formando nuestra sabiduría nueva, más pragmática, menos paradigmática sobre el desarrollo económico, consiste en la necesidad de focalización en estos sectores para ampliar su capacidad productiva e incorporarlos plenamente a la actividad económica moderna. Es un objetivo económico y social de gran importancia, en la medida en que genera empleo, y es, por supuesto, un objetivo político.

Esta acción, a través de la cual estamos ampliando nuestro concepto de desarrollo, tiene implicaciones más profundas que las que implica el tratamiento tradicional de un sector como éste. En el fondo, lo que estamos haciendo es preocuparnos de la calidad así como de la cantidad en nuestra cooperación para el desarrollo, porque debemos reconocer que todos estos esfuerzos por la modernización generan ganancias significativas. América Latina está hoy mostrando claramente que tiene un potencial que ha podido vivificar, a partir de una política de saneamiento en todos los planos de la racionalidad y la buena administración, que sólo tendrá sentido en la medida

en que llegue a los sectores más pobres. Este esfuerzo modernizador tendrá sentido sólo si somos capaces de traducir todo esto en una política que llegue a ese sector sumergido de la sociedad, al que queremos destinar los mejores esfuerzos para dignificar su existencia y participación en el quehacer nacional.

Esto significa creer en el hombre en primer término, como principio y fin de todos los objetivos de esta profunda tarea por el desarrollo económico y social. Significa creer en la inventiva del hombre, porque detrás de estas iniciativas está la capacidad de creación, que es lo que más me sorprende cuando recorro América Latina y veo cómo una pequeña dosis de capital genera estímulos a la creatividad y la invención. No es apelar al paternalismo ni al clientelismo, sino apelar fundamentalmente al hombre de carne y hueso, que quiere crear porque ése es en definitiva el impulso que lo convoca a participar en la sociedad. Significa apostar a la capacidad humana, al trabajo, a la experiencia, a la forma como el trabajador se identifica con su obra.

En definitiva, esto significa apostar a un concepto renovado de una economía solidaria que es en el fondo, el gran objetivo que nos debe mover a todos los grupos sociales, con espíritu de solidaridad entre los hombres y mujeres. Por eso, cuando nos referimos a la cantidad y la calidad, estamos hablando de este concepto integral del desarrollo económico, una nueva forma de hacer política, una nueva forma de consolidar la democracia y los derechos humanos.

Hace poco, en 1989, en ocasión de un seminario de asistencia a microproductores, don Domingo Santa María dijo algo con lo cual quiero concluir mis palabras: "Nuestra concepción de desarrollo, que obviamente comprende una concepción económica, no se agota en ella, sino que abarca además lo social, lo político, lo cultural y lo espiritual, es decir las diversas dimensiones del ser y del quehacer humano. Sin olvidar su naturaleza de institución financiera y su carácter privado, el Banco desarrolla su acción procurando servir al más amplio campo de actividades, pues entiende que su misión es ser agente de desarrollo integral".

Resumen

La reflexión sobre la relación entre población y desarrollo ha sido muy intensa en estos últimos treinta años. Sin duda no es casualidad que en ese período se haya presenciado un rápido incremento de la población, un alarmante incremento de la pobreza y una creciente agresión al medio ambiente. El crecimiento y la estructura de la población son factores condicionales del proceso del desarrollo, en tanto que el ritmo y distribución de los beneficios del crecimiento económico tienen una influencia decisiva sobre el comportamiento demográfico. La causalidad que vincula estas variables es compleja debido a la multiplicidad de las mismas y a que producen efectos recíprocos. Ninguna política de población puede estar basada en concepciones simplistas que desconozcan las particularidades de cada sociedad.

Por otro lado, la conducta reproductiva, de la cual depende la evolución demográfica, es un derecho inalienable de cada pareja y es parte de su privacidad y dignidad, así como un derecho que involucra cuestiones éticas. Sin embargo, si bien se trata de un derecho que precede al Estado, éste puede influir legítimamente en esas conductas mediante la política económica y social al facilitar el empleo de ciertos medios que condicionan las decisiones individuales.

No menos arduos son los dilemas que plantea la armonización de los derechos soberanos del Estado a decidir libremente sobre su política de población, dentro del marco de sus valores y sus tradiciones, con el interés de la comunidad internacional en examinar los problemas demográficos mundiales.

La población de América Latina y el Caribe casi se triplicó entre 1950 y el comienzo de los años noventa. El descenso de la mortalidad junto con el mantenimiento de una fecundidad elevada aceleraron el crecimiento demográfico hasta el decenio de 1960. En ese período comenzaron a apreciarse los resultados de la sostenida expansión de las economías latinoamericanas. El progreso material benefició a los estratos medios y asalariados; aumentó la escolaridad y mejoró la salud, y se produjo un acelerado proceso de urbanización. Todos esos factores modificaron los valores tradicionales, incluidos aquéllos relacionados con el comportamiento reproductivo. Disminuyó así el tama-

ño ideal y real de las familias. La fecundidad disminuyó de 2,7% en los años cincuenta al 2,0% en los años ochenta y al 1,7% a mediados de la siguiente década.

Aunque la región se encuentra en pleno proceso de transición demográfica, no todos los países comenzaron ese proceso al mismo tiempo, al mismo ritmo, ni en las mismas condiciones, creando situaciones muy diferentes. En un extremo las mujeres todavía tienen un promedio de seis hijos y la esperanza de vida al nacer es inferior a sesenta años, mientras que en el otro tienen en promedio dos hijos y 75 años de esperanza de vida. Como la desigualdad y la pobreza son realidades que se perciben fundamentalmente a nivel de la familia, cuando las familias pobres tienen más hijos, su calidad de vida y sus oportunidades para el futuro se reducen. En el plano social, desde un punto de vista demográfico las desigualdades se expresan en grandes diferencias en la morbilidad, especialmente la maternoinfantil, y en los patrones de fecundidad según los distintos sectores sociales, grupos étnicos y zonas geográficas. Ello transforma la cuestión de la equidad en uno de los ejes fundamentales de la relación entre población y desarrollo.

Las lecciones derivadas de la crisis de los años ochenta generó en los países latinoamericanos un conjunto de consensos económicos que han demostrado ser capaces de ponerlos en el camino del crecimiento con equidad. La elevación sostenida de la productividad de las economías latinoamericanas es condición esencial para su crecimiento en el mundo contemporáneo. Dicha elevación sería impensable en ausencia de una efectiva inversión en recursos humanos, cuya capacitación permita mejorar la productividad del trabajo, adquirir ventajas comparativas, incrementar el valor agregado de la producción y reducir la incidencia de la pobreza, tanto por la distribución de los frutos del crecimiento económico como por ofrecer mejores oportunidades de incorporación al mercado laboral. La disminución del crecimiento demográfico es en parte una condición y un resultado de una nueva política social.

Entre los aspectos específicos de la relación entre población y desarrollo se cuenta el tema de los efectos de la presión demográfica sobre la demanda de empleo: entre 1980 y el año 2000 la población activa de la región aumentará alrededor de un 73%. Otro factor es el impacto demográfico del crecimiento de las aglomeraciones urbanas: en el año 2000 habrá 400 millones de personas viviendo en este medio. Un factor adicional es el envejecimiento: actualmente gran parte de la población está aún en edades productivas y reproductivas, pero la población de más de 60 años se triplicará hacia el año 2025, imponiendo nuevas exigencias a los sistemas de atención de salud y de seguridad social.

Las políticas sociales de los países latinoamericanos deben tener como elemento central una política de población, y ésta debe privilegiar algunos puntos realistas de apoyo. El primero es la educación, especialmente en los niveles primarios y orientada a la mujer, pues ninguna otra inversión tiene una influencia tan alta en la regulación de los nacimientos. En segundo lugar se cuentan las políticas de mejoramiento de los factores que realmente regulan y condicionan la actuación de la mujer y su plena incorporación al proceso productivo en condiciones de igualdad. En tercer término están las políticas de información y de apoyo a las familias, elementos que hacen posible que las parejas ejerciten responsablemente sus derechos reproductivos, con pleno respeto a la libertad individual y a la diversidad de creencias y valores propios de sociedades heterogéneas.

POBLACION Y DESARROLLO⁵

Una vez más, las Naciones Unidas retoman en este foro mundial la consideración de un problema fundamental para el destino de la humanidad: el crecimiento y la estructura de la población en sus interacciones con los objetivos del desarrollo económico y social. Este es un eslabón más de un ejercicio internacional que se inició en los años sesenta, para crear conciencia acerca de las causas y consecuencias del crecimiento demográfico. Las cifras de la población mundial desde entonces hasta ahora prueban la legitimidad de esta preocupación y la necesidad de responder al desafío con soluciones efectivas que sean también dignas y humanas.

El Banco Interamericano de Desarrollo ha reconocido la importancia del tema, primero en su Carta Orgánica, luego aprobando el texto de una política especial en 1975 y finalmente incluyendo el tema en sus programas y préstamos. Los lineamientos emanados de esta conferencia serán tomados en consideración por el Banco, como lo fueron en su momento las recomendaciones producidas por las anteriores Conferencias Mundiales sobre Población y Desarrollo.

Han transcurrido más de 30 años desde que se iniciaron estas discusiones; hoy día hay valiosas lecciones que aprender de esta experiencia regional e internacional. Son 30 años de profundizar en los conceptos, de experimentar con las soluciones, de sufrir las consecuencias de la explosión demográfica y el impacto de nuevos problemas de desarrollo. Han cambiado las ideas, las posibilidades, las limitaciones y las perspectivas, pero en el entretanto la población de los países menos desarrollados casi se ha triplicado. Es legítimo preocuparse por el rápido crecimiento de la población en el contexto de las políticas de desarrollo económico y social, sobre todo porque paralelamente la pobreza aumentó en forma alarmante en el mundo en desarrollo. No es de extrañar que la confluencia de estos dos fenómenos haya contribuido al creciente deterioro del medio ambiente, tema que tanto preocupa a la comunidad internacional y a las Naciones Unidas.

Resulta obvio que en estos foros se procure encontrar una relación de causalidad entre el problema del crecimiento de la población, el incremento de la pobreza y la agresión sobre el medio ambiente. Sin embargo, la experiencia compartida en estos 30 años obliga a enfocar el tema con prudencia y objetividad.

Hay que entender que detrás de las abstracciones simplificadoras que nos ayudan a medir y a pensar el problema a partir de supuestos, hay una realidad más compleja y dinámica. La conducta reproductiva de los seres humanos está en el cruce de múltiples variables. Por eso no es fácil abarcar desde una sola perspectiva todas las dimensiones del problema de la población, menos aún sus complejas relaciones con el proceso de desarrollo económico y social. Es un área en que inciden nada menos que el ejercicio de los derechos individuales y los principios y valores éticos y espirituales que fundamentan esos derechos; porque los seres humanos no sólo tienen objetivos

⁵ Exposición del Presidente Iglesias en la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo, Egipto, 6 de septiembre de 1994).

materiales, sino que viven en comunidades políticamente organizadas y tienen valores y creencias sin las cuales la vida no tiene significado.

Las relaciones entre las metas de desarrollo económico y social y los objetivos de una política de población distan mucho de ser simples o lineales, tanto para cientistas sociales como para los ejecutores de las políticas respectivas. El crecimiento y la estructura de la población condicionan el desarrollo, en tanto que los niveles, la tasa, la estructura y la distribución de los beneficios del crecimiento económico tienen una influencia decisiva en el comportamiento demográfico de la población. La causalidad que vincula estas variables es compleja, debido a la multiplicidad de esas variables, a los procesos de circularidad y a los efectos mutuos de acción y reacción. Por ello, toda política de población basada en concepciones simplistas que desconozca las particularidades de cada sociedad puede ser peligrosa y con seguridad está condenada al fracaso. Tampoco es simple armonizar los instrumentos de las políticas de población con el ejercicio pleno de los derechos de la persona y con el desafío de conciliar estos últimos con la sobrevivencia de la sociedad como un todo.

La conducta reproductiva es un derecho inalienable de cada persona, de cada pareja; es parte de su privacidad y de su dignidad, es un derecho que precede al Estado con su autoridad: el derecho a actuar voluntariamente frente a opciones que deben tomar y asumir libremente. El Estado, sin embargo, influye legítimamente en esa conducta a través de la política económica y social. Al optimizar el uso de recursos escasos, condiciona las decisiones individuales. Conciliar el ejercicio de los derechos con un crecimiento demográfico que guarde mayor armonía con el mejoramiento de la calidad de vida de la población requiere que haya diálogo público, información abundante y conciencia del problema; que existan foros y canales de expresión que reflejen el encuentro de los individuos con sus valores, la sociedad civil con sus organizaciones, y la autoridad con su función orientadora.

Son todavía más arduos los dilemas que plantea el tratar de conciliar los derechos soberanos de los estados a decidir libremente sobre su política de población dentro de sus principios éticos, tradiciones y valores espirituales, articulando la libertad de los ciudadanos y el interés de la comunidad internacional por examinar en forma colectiva los problemas demográficos del mundo, para integrarlos en la agenda de los temas que tienen incidencia global, una agenda que fundamenta la cooperación internacional.

Espero que este foro internacional haga una contribución fundamental a este debate histórico de cómo conciliar las diferencias para ampliar la libertad y mejorar la calidad de vida. Permítaseme hacer algunas observaciones sobre las realidades demográficas de la América Latina y algunas de sus proyecciones hacia el próximo siglo.

Algunas realidades demográficas de América Latina

La población de América Latina y el Caribe casi se triplicó entre 1950 y 1993, año en que alcanzó 466 millones de personas. El intenso descenso de la mortalidad junto con tasas elevadas de fecundidad aceleraron el ritmo de crecimiento demográfico hasta mediados del decenio de 1960. Duran-

te este período, la economía de la región experimentó una expansión sostenida. El progreso material benefició a los estratos medios y asalariados, aumentó la escolaridad y mejoró la salud, en medio de un acelerado proceso de urbanización. Todos estos factores modificaron los valores tradicionales, incluidos aquéllos relacionados con el comportamiento reproductivo. Disminuyó el tamaño ideal y el real de las familias. Es importante anotar que aumentó la demanda por información y por servicios de planificación familiar. El descenso de la fecundidad produjo una desaceleración gradual de la tasa media anual de crecimiento natural desde 2,7% entre 1950 y 1960, a 2,0% en los años ochenta y a 1,7% hacia fines de la presente década.

Aunque la tasa de crecimiento demográfico de los años ochenta fue inferior a la de los decenios anteriores, el crecimiento absoluto de la población continuó siendo significativo. La presión sobre los servicios sociales se mantuvo, contribuyendo al aumento de las brechas de cobertura. Los contingentes en edad de trabajar aumentaron a tasas crecientes, en medio de una recesión económica. Los efectos de estas incongruencias se proyectan hoy día sobre la gradual recuperación económica de la región.

Debo advertir que, si bien la región en su conjunto se encuentra en pleno proceso de transición demográfica, no todos los países comenzaron al mismo tiempo ni las condiciones permitieron un mismo ritmo. Pero no puede desconocerse la caída en la tasa de fertilidad —aun en los años ochenta— debido a las fuertes inversiones en educación en las últimas décadas. Pero esa caída es muy desigual. Hay dos extremos. De una parte los países en que las mujeres tienen todavía un promedio de casi seis hijos, frente al otro extremo en que esa cifra es de menos de dos; asimismo, en algunos la esperanza de vida al nacer es todavía inferior a 60 años, mientras que en otros se acerca a los 75 años. En algunos países, a pesar del descenso de la natalidad, la población continúa creciendo a tasas cercanas a 3,0% anual y en otros esa tasa es inferior a 1,0%. Diferencias similares, y aun más marcadas, se observan al comparar zonas geográficas, grupos sociales o conjuntos étnicos dentro de los países; esto es el producto de la falta de equidad social que discrimina el acceso a los servicios esenciales, como educación, salud, vivienda y seguridad social. En efecto, en la América Latina es corriente decir que “mientras los ricos acumulan riquezas, los pobres acumulan hijos”. La historia real de la pobreza y de la desigualdad es una realidad que se percibe a nivel de la familia. Cuando las familias pobres tienen más hijos, se reducen sus oportunidades de futuro y es así como la pobreza se trasmite de una generación a la siguiente. En la América Latina se ilustra muy claramente ese vínculo perverso entre pobreza y alta fertilidad, o entre desigualdad y fertilidad, que es lo mismo.

Muchos de los avances económicos y sociales de la posguerra fueron opacados por el retroceso experimentado por América Latina y el Caribe durante los años ochenta, tristemente recordados como la década perdida. Aunque la población creció a un ritmo menor que en los decenios anteriores, el producto real por habitante cayó al nivel que tenía 13 años antes. Diversos indicadores coinciden en destacar la gravedad de esta experiencia recesiva, caracterizada por fuertes desequilibrios macroeconómicos y retrocesos en el plano social, por la postergación de las inversiones, por el marcado deterioro institucional y por la ausencia de modelos de atención capaces de sostener la calidad de los servicios de salud y educación. La recesión afectó a los mercados de

trabajo, y aumentó el desempleo y la marginalidad social. Las medidas destinadas a atenuar el impacto de la crisis económica tuvieron efectos regresivos en la distribución del ingreso, castigando con especial dureza a los trabajadores y a los estratos medios. En consecuencia, aumentó la incidencia de la pobreza. Quiero destacar que durante la primera mitad de los años ochenta, el número de pobres creció a un ritmo tres veces superior al de la población.

Este hecho lamentable no es más que un síntoma de la vulnerabilidad social impuesta por las profundas desigualdades que predominan dentro de los países y que han impedido que los beneficios del desarrollo alcancen efectivamente a grandes sectores de la población. Desde el punto de vista demográfico, esas desigualdades se expresan en grandes diferencias de morbilidad, especialmente la maternoinfantil, en los patrones de movilidad territorial y de fecundidad de los distintos sectores sociales, grupos étnicos y zonas geográficas. La necesidad imperiosa de superar las limitaciones históricas que representa este tipo de desigualdad transforma la cuestión de la equidad en uno de los ejes fundamentales de la relación entre la población y el desarrollo. Las modalidades del proceso de cambio del comportamiento demográfico son inseparables de las iniciativas orientadas al logro de una creciente equidad social; tampoco son ajenas a este propósito las medidas que contribuyen a una decisión voluntaria e informada sobre el tamaño de la familia y su asentamiento en el territorio de cada país.

Una manifestación particularmente inaceptable de la falta de equidad en la región es la que afecta a la mujer. Desde el punto de vista de la población, esta situación se manifiesta sobre todo en la dificultad para ejercer sus derechos reproductivos, es decir, en la falta de acceso y opciones en materia de información y servicios. Para ellas constituye una carga desmedida el hecho de tener que asumir la principal responsabilidad de la planificación familiar, así como la educación y crianza de los hijos, el trabajo doméstico y el riesgo implícito en las altas tasas de morbilidad y mortalidad asociadas al embarazo y al parto. También es muy grave la situación de las adolescentes, que por carecer de una adecuada educación sanitaria están expuestas a embarazos indeseados y a múltiples restricciones que la sociedad impone a la ilegitimidad de su descendencia. La incidencia de los embarazos en adolescentes es elevada. Además, las cifras muestran una elevada y creciente participación de las mujeres como jefes de hogar, especialmente en los ambientes en que predomina la pobreza, donde su proporción asciende en promedio al 40% en algunos países. Frente a estas condiciones tan adversas para la equidad, la sociedad debe adoptar medidas que garanticen un trato paritario para las mujeres. Debe evitarse, en especial, la discriminación de género en la educación, la salud y la participación laboral. También ha de darse prioridad a los problemas que afectan a las mujeres desplazadas y refugiadas. Por último, es imprescindible reducir la violencia doméstica.

Por la multiplicidad y profundidad de sus experiencias, la “década perdida” puso en tela de juicio la capacidad de respuesta de los gobiernos ante los reveses económicos y ante las imperfecciones sociales y económicas que históricamente han afectado a la región. Sin embargo, la dura experiencia enseñó un conjunto de lecciones, y a partir de ellas los países han iniciado la búsqueda de nuevos derroteros, iniciando severos programas de ajuste y de modernización de sus estructuras productivas que, siendo ambientalmente sustentables, se orienten al logro de una mayor equidad

social en el marco de estilos democráticos de gobierno y gestión. La población debe representar un componente esencial de esta propuesta, tanto por su calidad de agente fundamental del proceso productivo como por ser la destinataria de los frutos del proyecto.

La elevación sostenida de la productividad de las economías latinoamericanas y caribeñas es condición esencial para su crecimiento en el mundo contemporáneo: ello supone la incorporación sistemática de la tecnología moderna a la producción, generando mayor empleo y utilizando medios ambientalmente sustentables. Esta tarea sería impensable en ausencia de una inversión efectiva en recursos humanos; su capacitación permitirá elevar la productividad del trabajo, adquirir ventajas competitivas genuinas, aumentar el valor agregado en la producción y reducir la incidencia de la pobreza, tanto mediante el efecto del mayor crecimiento económico, como por ofrecer mejores oportunidades de incorporación al mercado laboral. Este desafío implica un esfuerzo paralelo para reducir las desigualdades que persisten en la región, especialmente en la educación, salud y seguridad social. Desde este ángulo, la disminución del crecimiento demográfico obliga a intensificar el logro de metas de política social.

Visión y problemas nuevos

El ritmo y volumen del crecimiento de la población latinoamericana continuará siendo un desafío estratégico para las políticas de desarrollo económico y social. Desde 1980 la población viene creciendo en 80 millones de personas por década, el equivalente a la población de México en 1990. En los primeros 20 años del próximo siglo se esperan otros 150 millones de personas adicionales.

Estas cifras sugieren que la transición demográfica es compleja: es una mezcla de viejos y nuevos problemas. Habrá pues que transitar por una etapa en la cual confluirán los problemas que originó el dinamismo demográfico de las etapas precedentes, con los que resultarán como consecuencia de la transformación de las estructuras de edades, como los que indicamos a continuación.

Empleo

Las proyecciones sugieren que entre los años 1980 y 2000 la población activa de la región aumentará de 121 millones de personas a 207 millones, lo que representa un incremento del 71%. Estas cifras proyectan un aumento de la población femenina cercano al 97%. A comienzos del próximo siglo una de cada tres personas en la fuerza de trabajo será mujer. La mayor demanda de empleo se generará en las ciudades, donde el empleo pasará de los 100 millones a los 200 millones.

Estas presiones son consecuencia del coletazo de las altas tasas demográficas del pasado, que se proyectarán durante un período crítico de 30 ó 40 años, dependiendo en cada país del ritmo de reducción del crecimiento demográfico y de la capacidad de la economía para generar empleo. El desempleo estructural afecta a la estabilidad familiar, ya que promueve mercados de trabajo basados en oferta de mano de obra no calificada, con bajos salarios e inestabilidad laboral. Estas condiciones favorecen la rápida absorción de mano de obra femenina mal pagada y la deserción

masculina de las responsabilidades familiares. Una alta presión sobre empleos escasos y la fuerte feminización de la fuerza de trabajo constituirán los rasgos dominantes de la situación del empleo en la región en los próximos años.

Crecimiento de los aglomerados urbanos

Para el año 2000 habrá 396 millones de personas viviendo en aglomerados urbanos en América Latina, lo que representará un 78% más de lo que había en 1980. La desigual distribución de la riqueza en las zonas rurales es un factor que intensifica estos procesos redistributivos espontáneos, mediante la rápida migración de los excedentes desde el campo a la ciudad.

Envejecimiento y nuevos tipos de dependencia

Las tendencias demográficas de la transición acentúan la importancia del envejecimiento. A corto plazo, continúa el aumento en términos absolutos y relativos de la población en edades productivas y reproductivas. De una parte, aumenta la presión sobre el empleo y, de otra, los jóvenes enfrentan dificultades para encontrar empleo. El desempleo de los jóvenes es elevado y es probable que se reduzca con marcada lentitud. La población de más de 60 años, unos 31 millones de personas en 1990, se triplicará hacia el año 2025, cuando representará el 14% del total de los habitantes de la región. Este acelerado incremento impondrá nuevas exigencias, hasta ahora desconocidas por la mayoría de los países, especialmente sobre los sistemas de atención de la salud y de seguridad social.

Presiones sobre el medio ambiente

En los ecosistemas urbanos y rurales se advierten situaciones conflictivas entre las tendencias demográficas, el crecimiento económico y el uso del medio ambiente. Los problemas de las grandes metrópolis tienen particular importancia. Los recursos hídricos, la contaminación y el saneamiento son áreas críticas que demandan nuevas tecnologías e inversión en infraestructura. En las zonas rurales se destacan la deforestación y la degradación de los suelos, sobre todo en tierras recientemente incorporadas a la agricultura y en donde predomina el minifundio. Frente a estas condiciones es imprescindible adoptar estrategias de desarrollo sustentable que armonicen el crecimiento económico con políticas sociales de mayor equidad y con la protección del medio ambiente.

Movilidad internacional de la población

La movilidad internacional de la población, particularmente entre los países del continente, registra una tendencia creciente. Esta movilidad incluye —aparte de los desplazamientos tradicionales de personas de todo nivel de calificación que buscan mejoras económicas— un numeroso contingente de desplazados y refugiados por conflictos sociopolíticos, así como a los que, inducidos por

los procesos de democratización y de pacificación, retornan a sus países de origen. La situación de los migrantes es desmedrada en relación con la de los nativos de los países de destino y con frecuencia es una situación que afecta negativamente los derechos humanos fundamentales. Aquí no basta el diseño de medidas a escala nacional, sino que es preciso unir voluntades a fin de lograr acuerdos internacionales que permitan velar por la atención apropiada de los migrantes.

Los puntos de apoyo de la política de población en América Latina

América Latina comparte con los demás países del mundo en desarrollo muchos de sus problemas demográficos. Reconoce, sin embargo, aspectos específicos derivados de sus tradiciones culturales, de su particular situación económica, así como de la evolución experimentada por las variables demográficas en las últimas décadas. Se requiere identificar al nivel de cada país y a partir de una amplia base de consensos ciudadanos, aquellas políticas de población que estén en armonía con los objetivos del desarrollo económico y social y que contribuyan eficazmente al mismo.

En la actualidad se observa un creciente consenso regional en cuanto a los objetivos de su desarrollo económico y social. Esos objetivos incluyen, además de un vigoroso proceso de estabilización y buena administración económica, un profundo proceso de estabilización y buena administración económica, y un profundo proceso de modernización productiva que incremente substancialmente la productividad interna y la competitividad internacional. Incluyen también la adopción de políticas sociales orientadas a corregir las profundas desigualdades que operan secularmente en la región y que se han agravado en los últimos años, y la modernización política para mejorar el funcionamiento de nuestros sistemas democráticos a través de la mayor participación ciudadana, el mejoramiento de los sistemas de representación y la plena vigencia de los derechos humanos.

El éxito de esta ambiciosa empresa de desarrollo económico y social en la que se encuentra embarcada la región es el marco de referencia de las políticas de población que exige la transición demográfica. En efecto, si alguna lección ha quedado en claro, tanto en la experiencia mundial como en la de América Latina y del Caribe, es que la única forma de vencer los círculos viciosos de aumento de población, pobreza crítica, deterioro ambiental y miseria moral requiere un crecimiento económico en un marco político y social de equidad.

A partir de este enfoque, y como parte integral de las políticas para afrontar los problemas sociales, deben instrumentarse programas y políticas de población que, como sostiene el Consenso Latinoamericano de México, contribuyan a "la tarea de transformación productiva y de equidad social en sociedades plurales y democráticas, conforme a criterios básicos de sustentabilidad ambiental y de respeto al derecho de soberanía nacional".⁶

⁶ Consenso Latinoamericano y del Caribe sobre Población y Desarrollo. Conferencia Regional Latinoamericana y del Caribe sobre Población y Desarrollo, preparatoria de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, 1994, p. 13.

Esas políticas de población, incluyen tres frentes que deberán considerarse con sentido altamente prioritario:

- La educación, especialmente en los niveles primarios y particularmente orientada a la mujer. En efecto, ninguna inversión tiene una tasa de rentabilidad a largo plazo tan alta y contribuye tanto a la regulación de los nacimientos como la realizada en el campo de la educación. Sobre este tema, el Consenso Latinoamericano establece que “su mayor incorporación al sistema escolar y la elevación del nivel educativo son factores cruciales para mejorar la condición social de la mujer, a la vez que elementos determinantes para reducir la mortalidad materna e infantil y que inciden en el comportamiento reproductivo, propiciando cambios en la edad de la unión y en el número de hijos”.⁷

- Las políticas de mejoramiento de los factores que en la realidad regulan y condicionan la actuación de la mujer y su plena incorporación al proceso en condiciones de igualdad de género. Sobre el particular, el Consenso Latinoamericano señala que, “considerando que en la región se han realizado importantes modificaciones legislativas tendientes a eliminar desigualdades y discriminaciones que afectan a la mujer en el ejercicio de sus derechos, se recomienda a los gobiernos impulsar la difusión de dichos derechos y establecer mecanismos adecuados para hacerlos efectivos”.⁸

- Las políticas de información y de apoyo a las familias, instrumentos indispensables para que los individuos y las parejas ejerzan responsablemente sus derechos reproductivos. Esos programas tendrán un sentido especial y efectivo en cuanto se integren plenamente a los programas de salud.

Sobre el particular, el Consenso Latinoamericano declara: “reconociendo que la posibilidad de regular la fecundidad es un derecho humano fundamental universalmente reconocido, se recomienda a los gobiernos garantizar el ejercicio pleno de este derecho como un objetivo de primordial importancia y proporcionar la información veraz y completa necesaria para tal fin. Para ello, se deberá asegurar el acceso a los servicios de planificación familiar, ampliar su cobertura y mejorar su calidad, dando atención en forma irrestricta a todos los hombres y mujeres que lo deseen, en un marco de pleno respeto a las libertades individuales y a la diversidad de creencias y valores propios de la heterogeneidad sociocultural y religiosa”.⁹

El BID ha prestado permanente atención al problema de la población en sus políticas de cooperación con los gobiernos. Lo ha hecho, entre otras formas, mediante su contribución a la información y al conocimiento del problema, a solicitud de los gobiernos, a través de programas de salud materno-infantil, dentro de programas integrados de salud que garantizan la libertad y dignidad de las parejas. Pero quizás el papel más significativo del BID ha sido el de asignar la prioridad

⁷ Consenso Latinoamericano, Op. cit., p. 11.

⁸ Consenso Latinoamericano, Op. cit., p. 13.

⁹ Consenso Latinoamericano, Op. cit., p. 15.

más alta a las políticas sociales. En efecto, el BID es la institución multilateral de crédito que mayor atención relativa ha prestado a proyectos sociales, tanto en el número de proyectos como en el monto de sus préstamos. Conforme a lo establecido por la reciente reposición de recursos, el BID se propone destinar hasta un 50% de sus préstamos a objetivos de tipo social, especialmente en educación, salud y empleo, para mejorar la calidad de vida en las ciudades y en el medio rural. Especial atención habrá de tener también la política de promoción de la condición de la mujer y su plena participación en el acceso a las oportunidades del trabajo y la acción social.

En la búsqueda de esos propósitos, nos proponemos no sólo trabajar con los gobiernos miembros, sino también con las organizaciones no gubernamentales, asociaciones privadas y la sociedad civil en su sentido más amplio. El trabajo conjunto con la sociedad civil es un ejemplo de cómo las organizaciones internacionales pueden ayudar a los países y a las comunidades a reconciliar los derechos y necesidades de los individuos con las demandas de la sociedad. En especial, esperamos continuar trabajando estrechamente con la UNFPA y con el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE). Celebramos este encuentro como un nuevo paso hacia el análisis responsable del problema de las relaciones entre población y desarrollo. Estamos plenamente conscientes de que se están abordando problemas fundamentales de la sociedad de nuestro tiempo y celebramos que el tema de la población se haya puesto en la perspectiva más amplia de los objetivos del desarrollo económico y social, y siempre bajo el pleno respeto del individuo y sus derechos fundamentales.

Por su parte, la vocación de cooperar de la América Latina en estos temas se ha expresado con claridad en la adopción, en una reciente reunión de la Comisión Económica Regional en Cartagena, de un conjunto de acciones de cooperación mutua en materia de población y desarrollo. Esto se hizo al aprobar un proyecto de Plan Regional, que tras posibles enriquecimientos a la luz de lo que surja de este foro de El Cairo será puesto en práctica por los propios países.

Pero el factor fundamental, para ser responsablemente optimistas respecto a la posibilidad de América Latina y el Caribe de progresar en la senda del desarrollo y el bienestar, está en el valor y vocación de trabajo y progreso de sus habitantes. A lo largo de su historia han luchado mucho para combatir la pobreza, la ignorancia, las calamidades naturales y las efervescencias políticas. Esa capacidad, puesta al servicio de sus nobles ideales, es una fuerza poderosa.

Precisamente porque tienen esa vocación y esa fuerza, merecen el apoyo de los países más adelantados y ricos. Los países que están a la cabeza del mundo desarrollado y que tienen real interés en la equidad a nivel internacional deben hacer cada día más por apoyar a los países con vocación de cambio y de progreso, para su inserción en la modernidad y en un mundo cada vez más globalizado e integrado. En ese apoyo desempeñarán un papel importante instituciones especializadas de alcance mundial como el UNFPA, la UNESCO y la Organización Panamericana de Salud, e instituciones regionales como las que tienen en diversas partes del mundo las Naciones Unidas. El BID hará lo suyo dentro de sus funciones y posibilidades. Precisamente porque hay peculiaridades regionales, el BID, como ente regional, está en una posición privilegiada para conocer las necesidades de la región. Eso conlleva una responsabilidad y el Banco, consciente de ello, se propone redoblar sus esfuerzos en este campo.

Página en blanco a propósito

Resumen

Una de las ganancias conseguidas por América Latina como resultado de la crisis de los años ochenta es un ambiente más favorable para la actividad empresarial. Esto, en gran parte, es fruto de las reformas macroeconómicas efectuadas en la región. Detrás de esas reformas está la convicción de que el funcionamiento de mercados libres permite aprovechar de forma más eficiente los recursos productivos disponibles. Ello ha abierto espacio a la iniciativa privada y ha cambiado la concepción del papel del Estado en la economía, no en el sentido de aminorarlo, sino de redefinir sus funciones para hacerlo más estratégico, habilitante y catalítico. Asimismo, al lograr mayores niveles de eficiencia y competitividad, se busca crear las condiciones para resolver los agudos problemas sociales de América Latina.

En materia de política comercial, las reformas han apuntado a reducir y unificar los aranceles y a desmontar todo tipo de restricciones y permisos a las importaciones, así como también a unificar los tipos de cambio. Así, los aranceles promedio pasaron desde niveles de más de 41% en los años previos a las reformas hasta menos del 14% a mitad del decenio de los noventa, y las restricciones de tipo no arancelario, del 37 al 6%. Hasta este último período, los tipos de cambios múltiples imperaban en la gran mayoría de los países y también existían restricciones a los egresos de capital y a la repatriación de los ingresos por exportaciones. Actualmente estas restricciones, así como los sistemas de cambio múltiples, se han desmantelado. Los resultados del proceso de unificación y desregulación cambiaria quedan en evidencia al observar que el diferencial entre el precio medio del mercado de divisas y el tipo oficial ha sido en promedio de sólo 2% frente a un 72% en 1989.

Un número sustancial de países de la región ha abordado también la reforma financiera. La actividad financiera en América Latina se encontraba muy deprimida en los años ochenta. Una parte importante del sector financiero era de propiedad del Estado o estaba controlada por éste, lo cual distorsionaba la competencia con los bancos privados. Las tasas de interés eran fijadas oficialmente y el crédito era dirigido, asignándose en gran parte a sectores definidos por el gobierno. Actualmente la mayoría de los países han liberado las tasas de interés y desmontado los controles a las tasas

de depósito, las cuales se rigen por el mercado. También han eliminado o reducido en forma sustancial los programas de crédito dirigido. Los coeficientes de encaje también han disminuido. Es cierto que una oleada de liberalizaciones financieras de esta magnitud ha sido terreno propicio para las crisis financieras. Pero la lección ha sido aprendida y, aunque en muchos países la supervisión del sector aún está atrasada, los gobiernos están conscientes de que hay que hacer algo al respecto.

Hasta los años ochenta los sistemas tributarios de la región se caracterizaban por una alta complejidad heredada del pasado, complicada aun más por la crisis y la urgencia de aumentar las recaudaciones tributarias, con efectos dañinos para la inversión y el sistema de precios. Para corregir esas deficiencias se han aplicado reformas tributarias profundas, a fin de conseguir la neutralidad impositiva, la simplificación legal y administrativa y el aumento de las recaudaciones. Los impuestos al comercio exterior han sido reemplazados por mayores recaudaciones domésticas. A fin de moderar las distorsiones generadas por el sistema tributario en la economía, la mayoría de los países ha implementado sistemas de impuestos al valor agregado (IVA). Sin embargo, las recaudaciones del IVA son insatisfactorias debido a la exclusión de numerosos bienes y servicios finales y a las dificultades de administración y de control. Ello limita la neutralidad del impuesto, que los gobiernos se esfuerzan por corregir. Los impuestos a las personas, por razones de equidad, han mantenido tasas diferenciales según los ingresos, aunque menores que en el pasado.

La privatización de empresas públicas ha sido uno de los procesos más dinámicos dentro de las reformas económicas, con amplia acogida entre los inversionistas nacionales y extranjeros, aunque ha operado de forma muy irregular entre los países. Un 43% del valor de las privatizaciones han tenido lugar en los servicios públicos, tradicionalmente cerrados a la participación privada, pero donde el potencial de obtener logros en materia de eficiencia, productividad y utilidades es mayor. Otro 22% ha consistido en entidades bancarias y afines, reforzando así la reforma financiera. Uno de los efectos notorios de las privatizaciones ha sido el aumento de la inversión extranjera directa en la región.

Un capítulo especial de las privatizaciones es la reforma de los sistemas de pensiones. Estas han buscado resolver ineficiencias de los sistemas tradicionales de reparto, abriendo espacio a la acción del sector privado y mejorando los sistemas de protección a los trabajadores. Hace tiempo que Chile adoptó la iniciativa de crear fondos de pensiones privados con cuentas de capitalización individuales, idea que influyó en las reformas efectuadas por varios otros países de la región en los años noventa, con lo cual se canaliza parte de los ahorros de los trabajadores hacia los mercados de capitales. Esto debería contribuir a elevar el ahorro y a desarrollar nuevos instrumentos financieros en el largo plazo.

Existen, indudablemente, reformas pendientes, entre las cuales se destaca la legislación laboral, un área en que se debe compatibilizar la protección de los trabajadores con el interés de las empresas por flexibilizar sus regímenes de trabajo. Ciertamente no se trata de defender las rigideces que caracterizaron a los códigos laborales en la mayoría de los países de la región en el pasado. Estas rigideces fueron un factor agravante del desempleo en la región. La prioridad de la reforma laboral pendiente debe ser reemplazar esos sistemas tradicionales por uno de protección social individual, que no limite la movilidad laboral pero que no desincentive la creación de empleo.

UN NUEVO AMBIENTE PARA LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL¹⁰

Introducción

A raíz de la crisis de la deuda externa de América Latina en los años ochenta, numerosas empresas e inversionistas internacionales de Europa, Estados Unidos y Japón redujeron su escala de negocios en la región y muchísimas se retiraron del todo. El ambiente para los negocios no era entonces el más adecuado. En cambio, un empresario que regresa ahora en busca de oportunidades de inversión encuentra un panorama radicalmente diferente.

En 1986, tres de cada cuatro latinoamericanos estaban sometidos a las dificultades de inflaciones superiores al 30% al año. A fines de 1996 sólo uno de cada 20 latinoamericanos se encontraba en esa situación. El número de países con alta inflación se ha reducido de nueve a uno. De igual forma, en 1986 ocho países padecían déficit fiscales superiores al 5% del PIB, lo cual era una clara indicación de desorden macroeconómico y de inestabilidad potencial que pesaba sobre cerca del 60% de los latinoamericanos. Actualmente sólo dos países y menos del 1% de la población de la región tienen desequilibrios de magnitud semejante.

No obstante, además de haber recuperado la estabilidad macroeconómica, muchas de las economías de América Latina se han transformado profundamente. La crisis de los años ochenta puso en evidencia las debilidades de la estrategia de desarrollo anterior, que se basaba en políticas de intervención estatal y de protección de las industrias nacionales frente a la competencia internacional. Un conjunto de reformas estructurales han reemplazado ese modelo de desarrollo por una estrategia orientada a permitir el libre funcionamiento de los mercados y a disminuir drásticamente la acción directa del Estado en las actividades productivas.

Estas reformas han cambiado completamente el ambiente para los negocios en América Latina porque han abierto espacio a la iniciativa privada y han modificado la concepción del rol del Estado en la economía. Deseo referirme en esta oportunidad a la magnitud de esos cambios y a lo que han implicado para el sector privado. Pero antes de entrar en este tema, permítanme que señale que la creación de un ambiente estable y propicio para los negocios en América Latina no podría hacerse aisladamente de la recuperación y mejoramiento de las condiciones sociales de las grandes mayorías de la población y del fortalecimiento de las instituciones democráticas.

Las prioridades sociales

Es cierto que para enfrentar la crisis de la deuda, muchos países postergaron programas sociales muy necesarios para el desarrollo a largo plazo, que parecían prescindibles en el corto plazo. Pero

¹⁰ Exposición del Presidente Iglesias sobre Reformas Estructurales en América Latina: Un Nuevo Ambiente para la Actividad Empresarial (Helsinki, Finlandia, 12 de junio de 1997).

esa reacción inicial, que probó ser inadecuada, está siendo corregida. Aunque el gasto social total ha aumentado levemente en comparación con sus niveles anteriores a la crisis, en una fracción de alrededor de dos puntos porcentuales del PIB, las carencias sociales de la región son muy grandes y ni la pobreza ni la desigualdad del ingreso han bajado de los altos niveles a los que llegaron hacia fines de la década de los ochenta, salvo escasas excepciones entre las que sobresale la experiencia de Uruguay.

Se espera que la implementación exitosa de las reformas estructurales cree condiciones favorables para abordar el problema distributivo y de pobreza de la región. Y esto es así, esencialmente, porque las reformas aceleran el crecimiento económico y la inversión, a la vez que la estabilización de los precios permite recuperar el poder real de compra de los salarios y los ingresos reales de los sectores menos favorecidos.

La recuperación económica de los años noventa ha evitado que la situación social se deteriore más. Sus efectos favorables serán reforzados ahora que los gobiernos están impulsando con mayor prioridad las reformas sociales, que hasta ahora han andado muy despacio, especialmente en materia de educación. La crisis de los años ochenta significó para América Latina un retroceso frente al resto del mundo en materia de educación. El nivel promedio de escolaridad de la fuerza de trabajo en América Latina ha aumentado en los años noventa a una tasa del 0,9% anual y se encuentra actualmente en unos 5 años. Este ritmo de crecimiento es muy inferior al que se tenía en los años sesenta (1,6%) y al alcanzado por las economías de más rápido crecimiento. Por ejemplo, los cuatro tigres asiáticos (Corea, Taiwán, Singapur y Hong Kong) han registrado tasas de crecimiento educativo del orden del 3% en forma sostenida durante tres décadas. El lento crecimiento de la educación en América Latina se ha traducido en una fuerza de trabajo que tiene actualmente dos años menos de educación de lo que correspondería a los patrones mundiales, para los niveles de desarrollo de la región.

El atraso educativo ha sido un factor muy importante de concentración del ingreso en el largo plazo y es, además, un impedimento para el crecimiento económico en muchos países de la región. No es de extrañar así que, superada las urgencias de la estabilización macroeconómica y mejorado el ambiente de los negocios a través de las reformas estructurales, los gobiernos estén impulsando ahora con mayor vigor las políticas sociales y, en especial, la educación.

Las reformas estructurales

El objetivo fundamental de las reformas estructurales consiste en crear nuevas condiciones económicas e institucionales que permitan mejorar el bienestar social de la población latinoamericana. Detrás de este objetivo se ha tenido la convicción de que el funcionamiento de los mercados libres permite aprovechar en forma más eficiente los recursos productivos disponibles. Esto ha implicado eliminar restricciones, reducir y simplificar gravámenes y, en general, facilitar la iniciativa privada. Las principales reformas han abarcado las áreas de política comercial, financiera, tributaria y de privatización.

En materia de política comercial, las reformas han consistido en reducir y unificar aranceles, en desmontar todo tipo de restricciones y permisos a las importaciones y en unificar los tipos de cambio. Entre 1985 y 1991 prácticamente todos los países iniciaron programas importantes de liberación de sus regímenes comerciales. Los aranceles promedio pasaron desde niveles del 41,6% en los años previos a la reforma hasta el 13,7% en 1995 y los aranceles máximos se redujeron de un promedio de 83,7% a 41%, disminuyendo así notablemente su dispersión. En la actualidad, de 26 países únicamente siete tienen aranceles medios que superan el 15% y solamente dos tienen aranceles máximos superiores al 100%, que aplican a un número reducido de artículos. Las restricciones de tipo no arancelario, que antes de la reforma afectaban al 37,6% de las importaciones, cubren actualmente apenas un 6,3%.

Hacia mediados de los años ochenta los tipos de cambio múltiples habían sido adoptados por una gran mayoría de los países y, sin excepción, se habían establecido restricciones a los egresos de capital y requerimientos de repatriación de los ingresos de exportación. Ocasionalmente se habían impuesto también sobretasas a las importaciones y depósitos previos de pago. Después de la oleada de liberalizaciones cambiarias recientes, estas restricciones se han desmantelado. En la actualidad, los sistemas de cambio múltiple son excepcionales. A pesar de las dificultades financieras sufridas por Argentina y México en 1995, estos países no acudieron a este mecanismo. Solamente Venezuela en 1994 dio un paso atrás en forma temporal en el proceso de liberalización cambiaria. En 14 países no existe ya ningún tipo de restricción de pago para las transacciones corrientes y en la mayoría se han desmontado o suavizado notablemente las condiciones para las transacciones de capital.

En algunos países las restricciones actuales a los movimientos de capitales están dirigidas a moderar los ingresos, y no a impedir las salidas de capital. Como evidencia del proceso de unificación y desregulación cambiaria vale la pena mencionar que desde 1995 el diferencial entre el precio medio del mercado de las divisas (incluyendo costos de transacción e impuestos cambiarios) y el tipo oficial ha sido en promedio sólo 2%, frente al 72% del año 1989. En 16 países el diferencial cambiario es nulo o inferior a 3% y únicamente en unos pocos casos supera el 10%.

La creación y profundización de acuerdos comerciales ha sido un componente central del proceso de reforma comercial de América Latina. En la última década se creó el Mercosur y el Grupo Andino, el Mercado Común Centroamericano y la Caricom han sido revitalizados. Desde 1990 se han suscrito unos 20 acuerdos bilaterales de liberalización comercial, algunos de ellos de alcance universal e inmediato. En 1992 se firmó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte entre Estados Unidos, Canadá y México, y en 1995 los países de la región acogieron el compromiso de conformar un área de libre comercio continental.

Por orden de importancia, quiero ahora resumir muy brevemente el avance en materia de reformas financieras. Vale la pena mencionar que la actividad financiera en América Latina se encontraba muy reprimida en los años ochenta, debido a las políticas de intervención estatal. En la mayoría de los países las tasas de interés eran controladas y el crédito se asignaba en parte a sectores definidos por el gobierno, inclusive los propios requerimientos públicos. En adición, una parte

importante del sector financiero era controlada por el Estado, o bien era de su propiedad, lo cual distorsionaba la competencia con los bancos privados. No es sorprendente que las reformas financieras adoptadas en los países de la región desde mediados de los años ochenta se hayan concentrado en reducir o eliminar los programas de crédito dirigido, liberar las tasas de interés y reducir los coeficientes de encaje. Estas reformas representan un progreso notable en la vía de liberar el funcionamiento del mercado financiero. Permítanme que ilustre la importancia de estos cambios con algunas cifras:

- Dieciocho países han eliminado completamente o reducido de forma sustancial los programas de crédito dirigido. Dos países han eliminado completamente estos programas y el resto los han reducido por lo menos a la mitad.
- Catorce países han desmontado los controles administrativos a algunas o todas las tasas de depósito y 17 países han liberado las tasas de interés de los préstamos. En la actualidad, en 18 países la totalidad de las tasas de interés de depósitos y préstamos es regida por el mercado y solamente un país mantiene controles generalizados sobre las tasas de interés.
- Los coeficientes de encaje han sido reducidos en 16 países y en siete de ellos las reducciones han sido de 20 puntos o más. Como resultado, un total de quince países tienen coeficientes de encaje sobre los depósitos a la vista que no superan el 20%.

No es difícil imaginar que una oleada de liberalizaciones financieras de esta magnitud haya sido terreno propicio para las crisis financieras. Lamentablemente esto ha ocurrido así, pero la lección ha sido aprendida. Trece países han hecho reformas profundas a los sistemas de regulación y supervisión financiera que los colocan a niveles aceptables frente a los patrones internacionales en esta materia (incluida, entre otras cosas, la adopción del Acuerdo de Basilea para determinar las exigencias de capital según el riesgo de los activos bancarios). Sin embargo, en muchos países la supervisión financiera aún está atrasada y es urgente mejorarla para evitar nuevas crisis.

Con relación a las reformas en materia tributaria, para entender la magnitud de las mismas es conveniente tener presente que en los años ochenta los sistemas tributarios de la región se caracterizaban por su alta complejidad, heredada en parte del pasado y del viejo modelo de desarrollo proteccionista, pero complicada además por la crisis de los años ochenta y la urgencia de aumentar los recaudos tributarios, con efectos dañinos sobre la inversión y el sistema de precios.

Para corregir esas deficiencias, se han necesitado reformas tributarias profundas, cuyos propósitos comunes han sido la búsqueda de la neutralidad, la simplificación legal y administrativa y el aumento de los recaudos. Los impuestos al comercio exterior, que representaban en promedio un 29,9% de los ingresos tributarios de la región en 1980, fueron parcialmente reemplazados por mayores recaudos domésticos y actualmente generan tan sólo un 16,6% de la recaudación total. Con el fin de moderar la distorsión de la tributación sobre las decisiones de producción y ahorro, 23 países han adoptado sistemas de impuesto al valor agregado (IVA). Sin embargo, en muchos

países los coeficientes de recaudo del IVA son inferiores a sus tasas estatutarias, debido a la exclusión de numerosos bienes y servicios finales de las bases de tributación y a dificultades de administración y control, todo lo cual limita la neutralidad de este impuesto.

Las tasas marginales extremas que en el pasado se aplicaban a las ganancias de las empresas han sido reducidas y solamente en tres países superan la tasa marginal más elevada de los Estados Unidos (39,6%). Por razones de equidad, se han mantenido tasas diferenciales más amplias sobre los ingresos de las personas, aunque inferiores en todo caso a las vigentes en décadas anteriores.

La privatización de empresas estatales ha sido una de las reformas que mayor entusiasmo ha despertado entre los inversionistas nacionales y extranjeros. En este campo el progreso reciente ha sido muy notable, aunque irregular entre países. Entre 1988 y 1995 se realizaron en América Latina cerca de 800 ventas y transferencias de empresas al sector privado. Los países líderes fueron México y Argentina, con montos de privatización de US\$27.000 millones y US\$18.000 millones, respectivamente. Brasil acaba de iniciar un programa de privatizaciones que superará esas cifras en menos de dos años. Con respecto al tamaño de sus economías, otros siete países han hecho esfuerzos semejantes de privatización y un total de 14 países han hecho privatizaciones en algún año del período considerado por más del 1% del PIB. Un 43% del valor de las privatizaciones en la región ha tenido lugar en los sectores de servicios públicos, tradicionalmente cerrados a la participación privada y donde el potencial de obtener ganancias de productividad y eficiencia es mayor. Otro 22% de las ventas ha consistido en entidades bancarias y afines, reforzando así la reforma financiera.

Es interesante observar que uno de los efectos más notorios y positivos de las privatizaciones ha sido el aumento de la inversión extranjera directa ingresada a la región. Más del 70% de las entidades privatizadas en los últimos años han sido adquiridas por inversionistas extranjeros, lo que puede considerarse un índice de la confianza en el proceso de reforma de la región y de las oportunidades de rentabilidad extraordinaria ofrecidas.

Como capítulo especial de las privatizaciones cabe destacar las reformas a los sistemas pensionales de la región. En esta materia, mejor quizás que en ninguna otra, están bien reflejados los objetivos que los gobiernos latinoamericanos han buscado con las reformas de los sistemas pensionales, que han procurado resolver las graves ineficiencias de los sistemas de reparto simple tradicionales, abriéndole nuevos espacios de acción al sector privado y mejorando a la vez los sistemas de protección a las clases trabajadoras y a los pobres. Chile fue el país pionero en la iniciativa de crear fondos privados de pensiones, con cuentas de capitalización individuales. Esta idea básica ha influido en las reformas que han aprobado otros siete países de la región durante los años noventa (Argentina, Bolivia, Colombia, El Salvador, México, Perú y Uruguay). En efecto, en estos países se han creado o están en proceso de crearse fondos privados de pensiones que canalizarán los ahorros de los trabajadores hacia los mercados de capitales.

Se espera que este mecanismo contribuya en el largo plazo a elevar el ahorro y a desarrollar nuevos instrumentos financieros, como ha ocurrido ya en Chile. No obstante, aunque todas las reformas pensionales tienen en común la creación de fondos privados, ellas se diferencian de manera muy importante en el tratamiento que dan a los antiguos fondos de reparto simple y en la

forma de proteger a los trabajadores de menores ingresos. No todos los países parecen interesados en desmontar las antiguas entidades públicas de seguridad social. Algunos países las han puesto a competir con los nuevos fondos privados para mejorar su eficiencia; otros han preferido que desempeñen un rol de apoyo, bien sea para garantizar las pensiones de los trabajadores más pobres, o bien para financiar las pensiones de los jubilados adheridos al sistema anterior.

En síntesis, las reformas han sido muy profundas y rápidas en las áreas de política comercial y financiera, y algo menos completas aunque también muy importantes en algunos países en materia tributaria, de privatizaciones y de reforma de los sistemas pensionales. Como observa Dani Rodrik, varios países en América Latina han adoptado más políticas de liberalización comercial y financiera y más privatizaciones en un breve período que los países del Este de Asia durante tres décadas. Pero, contrariamente a lo que se cree a menudo, América Latina no ha acogido un modelo de capitalismo extremo. Al mismo tiempo que se ha buscado abrirle espacio al sector privado y se ha creado un ambiente favorable para la inversión privada, se ha elevado el gasto público social, se está dando cada vez mayor atención a las reformas sociales y se están estableciendo sistemas para la protección de los más pobres.

Algunos efectos de las reformas

En la Reunión Anual de las Asambleas de Gobernadores del BID y la Corporación Interamericana de Inversiones (CII) que este año tuvo lugar en Barcelona, tuvimos oportunidad de analizar con académicos y representantes de los gobiernos de América Latina los efectos de las reformas estructurales. Abordamos este tema porque se ha extendido la opinión de que las reformas han rendido pocos beneficios y que, al fin de cuentas, la economía de América Latina está creciendo a un ritmo inaceptablemente reducido, tanto desde el punto de vista de su potencial productivo como de sus necesidades de recuperación y progreso social. La pregunta que ronda en los medios políticos y de la opinión pública es, en definitiva, si las reformas valieron la pena.

Esta pregunta es difícil de responder, porque requiere medir la magnitud de las reformas. Un grupo de investigadores del BID ideó un método ingenioso para resolver este problema. Se trata de un índice que resume qué espacio le conceden a la iniciativa privada las políticas estructurales de las cuales he hablado. Para calcularlo utilizaron, en una primera instancia, información directa sobre las políticas que le interesan a los inversionistas y empresarios. Por ejemplo, tienen en cuenta los niveles arancelarios, las tasas de impuestos, la libertad de tasas de interés, los montos de privatización, la flexibilidad de la legislación laboral. Más adelante haremos esfuerzos metodológicos que incorporen los intereses de otros grupos sociales más amplios, para llegar a evaluaciones más representativas del verdadero significado de los procesos de reforma.

Ese ejercicio de medición de las reformas permite compararlas entre países e incluso entre áreas de reforma. De acuerdo con ese índice, hemos podido ver que, sin ninguna excepción, la calidad de las políticas estructurales ha avanzado de forma significativa en todos los países de la región en la última década. También hemos podido ver que la velocidad del proceso ha variado

mucho entre países. Un pequeño grupo de países pueden considerarse “reformadores tempranos y sostenidos”, en el sentido de que iniciaron las reformas a más tardar en 1986 y en este momento se sitúan por encima del promedio de América Latina en materia de políticas estructurales. Esos países son Argentina, Bolivia, Chile y Jamaica. Un segundo grupo comprende los “reformadores graduales” –Colombia, México y Uruguay– que inicialmente también tenían índices por encima del promedio, pero que han registrado un proceso más pausado de reformas que el primer grupo. Los países de estos dos grupos tenían políticas estructurales comparativamente buenas frente al promedio de la región en 1985-86 y algunos se encontraban ya avanzados en el proceso de reforma en ese momento.

En contraste, el tercer grupo, el de las “reformas recientes”, había hecho pocos cambios hasta mediados de los ochenta, pero siguió un proceso profundo de transformación de sus políticas estructurales en los últimos 10 años. En este grupo se encuentran cinco países, entre ellos Nicaragua y Perú, que al comienzo del período estaban plagados de distorsiones inducidas por políticas poco eficaces.

Finalmente, está el grupo de “reformadores lentos”, que se caracterizan porque tanto al principio como al final registran políticas inferiores al promedio. Este es el grupo más heterogéneo de los cuatro, ya que algunos de los países incluidos han efectuado reformas muy importantes. En este grupo están seis países, entre ellos Brasil y Venezuela, que actualmente están adoptando importantes medidas de reforma estructural.

La medición de las reformas nos ha permitido evaluar algunos de sus efectos. Sin entrar en detalles menores, deseo referirles algunas de las conclusiones de los estudios. Sin las reformas estructurales de la última década, se estima que el ingreso per cápita en América Latina sería un 12% menor y el potencial de crecimiento del PIB hacia el futuro sería un 1,9% más bajo de lo que es en la actualidad en promedio en los países de la región. Sin las reformas, la productividad conjunta del trabajo y el capital habría continuado cayendo, como venía ocurriendo desde los años setenta, y las tasas de inversión se habrían estancado por debajo del 17% del PIB.

Un aspecto muy interesante de estos estudios es que permiten apreciar los beneficios de las reformas país por país. Algunos países consiguieron que sus tasas de crecimiento se aceleraran gracias a las reformas. Entre los más destacados están Argentina y Perú, donde las ganancias de las reformas incluyen un aumento de cuatro puntos o más en las tasas de crecimiento. En Chile, el crecimiento ha sido relativamente alto y estable en la última década, como fruto de la maduración de las reformas efectuadas desde fines de los años setenta.

Las tareas pendientes

No quiero dar la impresión de que en América Latina estamos satisfechos con los logros alcanzados. Por supuesto que no lo estamos, pero sabemos muy bien en qué dirección debemos continuar. El estado actual de las políticas estructurales ya ha hecho resurgir la iniciativa privada, el comercio exterior y la inversión en América Latina. Pero las tasas de crecimiento aún no son lo que deseáramos. El crecimiento sostenido de la región no ha superado aún el 4%. Estamos aun menos satisfe-

chos de la situación social y nos preocupa extraordinariamente el estado de pobreza de la región. Hay en América Latina 140 millones de personas pobres y, aunque se logró detener su tendencia al aumento en los años ochenta, aún no tenemos progresos importantes que mostrar.

Para resolver estas deficiencias hay, sin embargo, una agenda relativamente bien definida, que comprende, en esencia, tres estrategias: consolidar y mantener la estabilidad macroeconómica; continuar profundizando las reformas del mercado, y adelantar las reformas sociales para mejorar la educación y la salud y dar mayor protección a los grupos más pobres.

Quiero resumir muy brevemente los principales lineamientos de política en estas áreas. Las reformas estructurales han reducido significativamente la inestabilidad macroeconómica, porque han permitido que los mercados de bienes y de recursos financieros se ajusten de forma más fluida y porque han dado transparencia a las señales de precios y han impuesto disciplina a las políticas fiscales y monetarias. Pero nada de esto es garantía de que la estabilidad macroeconómica no pueda ser gravemente perturbada en el futuro por factores de origen externo, por problemas fiscales o por decisiones equivocadas en torno a las políticas monetarias o financieras. Aunque estos riesgos nunca pueden eliminarse, un conjunto de acciones y reformas institucionales sí puede reducir la probabilidad de que ocurran.

Es necesario que en lo monetario y fiscal se mantengan políticas macroeconómicas prudentes. Por esto quiero decir que debe evitarse la aparición de auges de crédito y gasto público, que tanto daño le ha hecho a la región en el pasado. En el BID somos conscientes de que ésta es una prédica sin mucho fundamento, a menos que se identifiquen las causas institucionales y de diseño de las políticas que han impedido que las políticas monetarias y fiscales desempeñen un papel estabilizador. En esa línea, hemos identificado ya acciones concretas, que comprenden reglas de fijación de metas fiscales, el establecimiento de fondos de estabilización de los ingresos fiscales, y reglas estables para la transferencia de recursos fiscales de los gobiernos nacionales a las regiones y municipios.

En segundo lugar, es necesario seguir en el camino de las reformas estructurales. En materia de política comercial, el reto principal es consolidar los procesos de integración regional, para que éstos puedan converger en la creación de un mercado libre de las Américas, como fue el compromiso adoptado por los Jefes de Estado hace un par de años y ratificado recientemente.

En política financiera nuestra principal preocupación es que la liberalización ha avanzado más rápidamente que el mejoramiento de los sistemas de supervisión y regulación, y a esto estamos encaminando toda nuestra iniciativa y apoyo.

En política tributaria el mayor reto ya no es tanto el de carácter legal, sino el administrativo. La legislación tributaria actual en la mayoría de países de la región es mejor de lo que era hace 10 años. Pero los problemas de administración tributaria son aún muy grandes, lo cual se traduce en evasión y pérdida de recaudos. Estos problemas no se enfrentan con leyes (si bien ellas pueden ser necesarias), sino con un mejoramiento efectivo de las instituciones públicas, que en muchos de nuestros países son burocráticas e ineficientes y en algunos casos son corruptas.

Las privatizaciones han marchado a ritmos distintos entre unos países y otros, de forma que hay espacios variables en todos los campos, desde la venta de empresas en los sectores indus-

triales y financieros en algunos países, hasta la conformación de sistemas e instituciones estables de participación del sector privado en diversas formas de infraestructura. En materia de privatizaciones nos estamos concentrando en apoyar el diseño de las instituciones adecuadas de regulación, ya que habría un retroceso si los monopolios públicos fueran reemplazados por monopolios privados.

Finalmente, hay un área de gran potencial de reformas, al cual no he hecho referencia antes, y es el de la legislación laboral. En esta materia las reformas que se han hecho hasta ahora han sido escasas, a pesar de las enormes rigideces y anacronismos que caracterizan a los códigos laborales de la mayoría de nuestros países. Quizás éste sea un factor agravante del desempleo en algunos de ellos. La prioridad de la reforma laboral debe ser el reemplazo de los viejos sistemas de protección al trabajador por uno de protección social individual que no limite la movilidad laboral ni desanime la creación de empleo. Esto implica cambios muy importantes, que en algunos países ya han empezado a discutirse y adoptarse. En Perú, por ejemplo, se hicieron reformas profundas en estas materias hace algunos años. En Argentina y Venezuela se ha llegado recientemente a acuerdos sociales para mejorar la legislación laboral.

Por supuesto, por buena que sea la legislación laboral, no será suficiente para proteger a los trabajadores ni resolver las carencias sociales de la región. Nuestra mayor prioridad en materia social es la educación. Ya me he referido a este punto y sólo me resta subrayar que el problema básico en la mayoría de los países no es la falta de recursos públicos, sino lo mal que se están gastando. Creemos que se requiere reorganizar profundamente los sistemas educativos para darles a las escuelas una mayor autonomía y a los maestros incentivos adecuados y para que las organizaciones sociales y los padres de familia tengan capacidad de control y puedan exigir calidad a los planteles educativos.

La educación es no sólo una necesidad social básica, que debe atenderse por razones de justicia social. También es la base del crecimiento económico sostenido a largo plazo. Los estudios que hemos adelantado en el BID nos dan base para creer que con una reorganización profunda de los sistemas educativos es posible cerrar en dos décadas la brecha de educación que tenemos actualmente en relación con otras regiones del mundo de nivel de desarrollo económico comparable. Y si lo lográramos, por la vía que vamos en materia de políticas macro y estructurales, podríamos crecer a tasas del 7%, que hoy son comunes solamente en los países del Este de Asia, pero que en América Latina también se observan en el caso de Chile.

El papel de la informática en los años 2000¹¹

Ciertamente no voy a hablar de la revolución informática, sobre la cual expondrán en esta reunión los especialistas invitados. No obstante, digamos que estamos en presencia de un tema nuevo,

¹¹ Exposición del Presidente Iglesias en la Inauguración de la Conferencia Iniciativa Informática 2000 (Washington, D.C., 8 de septiembre de 1997).

como en su momento lo fueron las revoluciones agrícola e industrial, excepto que estamos ahora frente a un cambio que penetra todos los ámbitos de nuestras sociedades y hasta nuestras propias vidas personales.

Revisando la enorme literatura sobre este tema, uno encuentra que esta revolución tiene perfiles muy complejos y vastos. Ella está penetrando no solamente en nuestras economías, transformando las formas de producción y de consumo, sino que además está transformando las relaciones internacionales en materia comercial y financiera, y hasta el propio concepto de seguridad como se lo ha entendido en las esferas político-militares. Ella transforma también las formas de ejercicio de la democracia, ampliando las oportunidades de participación social y cambiando las formas de ejercicio de la libertad en su sentido más profundo.

La revolución informática está generando también nuevas preocupaciones, comenzando por la equidad en el acceso a la información, un tema que ciertamente nos debe preocupar a todos, bajo la condición de que todo el mundo tenga acceso y se beneficie de sus oportunidades. En nuestras reflexiones podemos ir tan lejos como hasta el ámbito de la ética, aunque éste no es el tema que nos preocupa en el día de hoy.

Aquí nos preocupa fundamentalmente una cosa: que América Latina está empeñada en un vigoroso proceso de reforma económica. A partir de la reforma económica y de mayores niveles de eficiencia y competitividad, se busca resolver agudos problemas sociales de pobreza crítica y de exclusión que existen en América Latina. Y en esa gran tarea la revolución informática nos ofrece nuevas oportunidades para cerrar brechas que en otras circunstancias llevarían décadas, como es el caso, por ejemplo, de lo que puede hacerse en los campos de la educación, la salud y el entrenamiento de la fuerza de trabajo. Es decir, que el concepto que tenemos de la revolución informática puede ayudar a acelerar el proceso de cambio en nuestras economías y a acelerar la solución de los problemas sociales. Este sería el propósito central de este esfuerzo: cómo esa revolución informática se pone al servicio del mejoramiento de nuestra capacidad económica y, sobre todo, cómo ayuda a cerrar la brecha social, que es el gran desafío que tenemos por delante.

Este tema interesa mucho al Banco. Nos interesa trabajar en esta área y aprovechar las experiencias, y por eso celebramos que estén presentes aquí personas y representantes de empresas que están trabajando en el tema. Sus ideas y experiencias en el tema nos permitirán aplicar en nuestros países las ideas más avanzadas y exitosas, que luego podrían ser reproducidas en diferentes campos. El Banco contribuyó al desarrollo de las telecomunicaciones en la región, inclusive en la extensión del teléfono a las áreas rurales. Siempre entendimos que es un instrumento de modernización importante, puesto que permite la incorporación de grupos distanciados y excluidos de la sociedad.

Hoy estamos en presencia de una riqueza muy grande de esos instrumentos. Este encuentro representa una magnífica oportunidad de intercambiar experiencias que nos permitan extraer pautas de acción y formas de asociarnos con los gobiernos. La reunión ofrece además una oportunidad excelente para delinear lo que podría ser un esquema de cooperación regional en este campo.

Resumen

Me correspondió referirme aquí al tema de la energía. Necesitamos un sistema energético confiable y competitivo. Estos son los dos pilares sobre los cuales debe asentarse el enfoque del tema.

Las reformas económicas que siguieron a la crisis de los años ochenta han buscado revalorizar el papel del mercado en la economía, modernizar y vigorizar el Estado y privilegiar el rol del sector privado.

La valorización del papel del mercado en la asignación de los recursos, en la búsqueda de la estabilidad de precios y en la reanudación del crecimiento pasa por una profunda reforma fiscal, por la lucha contra la inflación, por un acelerado proceso de privatizaciones y por una decidida política de apertura externa. Hacia fines del decenio el proceso de privatización había abarcado más de 800 empresas, principalmente de servicios públicos, entre las cuales las empresas de energía ocuparon un lugar predominante.

Pero la política de privatizaciones no tardó en ser acompañada de la preocupación por la reforma y modernización del Estado. Las nuevas políticas económicas necesarias para implementar las reformas no pueden tener lugar en un vacío institucional sino que a través del Estado modernizado; es más, los mismos procesos de privatización, desregulación y descentralización son parte de la reforma del Estado, así como también la función reguladora de las actividades privatizadas. Al mismo tiempo, si la urgencia de los problemas sociales plantea desafíos a la eficiencia económica, la reforma del Estado es fundamental para la conciliación entre ambas cosas.

Un tercer aspecto se refiere al papel del sector privado. Las reformas económicas han creado un clima favorable para el desarrollo de la empresa y ésta, a su vez, ha mostrado un espíritu más emprendedor y eficiente que en el pasado. El fortalecimiento de la empresa supone la modernización del sistema financiero, el cual responde, por lo demás, a las exigencias de la apertura de la región al proceso de globalización económica mundial. Por haber actuado con responsabilidad en el tema de la deuda externa durante los años ochenta, América Latina pudo entrar con pie firme en el nuevo

esquema del financiamiento internacional. Entre los mercados emergentes, la región ocupa una posición destacada, habiendo captado más del 20% de los US\$250.000 millones destinados a dichos mercados. También es interesante destacar que el financiamiento de la banca pierde peso relativo, mientras que los mercados financieros ganan cada vez mayor participación en la composición del financiamiento del desarrollo en la región, y la inversión extranjera directa representa más de una tercera parte de los cerca de US\$60.000 millones anuales de capitales externos que ingresan en ella.

Este panorama ha sido perturbado por la creciente crisis financiera del Sudeste Asiático, cuyos efectos se han propagado por todo el mundo. Afortunadamente, esta crisis nos encuentra bien preparados, no solamente en lo que respecta a nuestros sistemas financieros y a nuestras bajas tasas de inflación, sino porque hemos hecho con acierto reformas complementarias, como los ajustes introducidos en los sistemas bancarios.

Pero esos tres elementos —la modernización económica, la reforma del Estado y la participación del sector privado— son las bases desde las cuales tenemos que enfrentar la reestructuración de los sistemas energéticos en América Latina. El desafío central del sector consiste en alcanzar un nivel de sustentabilidad integral que le permita manejarse con mayor eficiencia e independencia.

En cuanto a su sustentabilidad económica, los costos deben reflejar la eficiencia de la industria, tanto en la generación como en la transmisión de energía, y reflejarse en sus tarifas. Su sustentabilidad financiera implica su independencia tanto del crédito público nacional como de los préstamos multilaterales, y la necesidad de que el sector vaya generando utilidades que le permitan atraer inversiones privadas a través del mercado. También debemos incorporar a nuestra concepción del desarrollo energético los aspectos medioambientales, en los cuales en el pasado se han cometido graves abusos, y que deben ser parte integral de cualquier opción de política. En cuarto lugar se encuentra la sustentabilidad de tipo social, esto es, la capacidad del sector de llegar a la totalidad o al mayor número posible de familias con energía suficiente y a costos razonables.

Quinto, hay que propender a que la política energética sea respetada políticamente a través de la transparencia en las privatizaciones y de una alta idoneidad de los mecanismos regulatorios que sea necesario establecer para la calidad de esas inversiones y su buen servicio.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha extendido prioritariamente su cooperación financiera a los sectores energéticos, en el marco de un diálogo permanente con los gobiernos que permita mejorar las políticas internas en ese campo. En segundo lugar, ha apoyado decididamente la elaboración de los marcos regulatorios necesarios para el adecuado desarrollo del sector. En tercer término, el Banco ha trabajado directamente con el sector privado en el campo energético, con resultados muy prometedores.

El Banco tiene la posibilidad de efectuar préstamos directos al sector privado sin garantías de gobierno, para proyectos de infraestructura, por hasta el 5% del volumen de sus préstamos, financiando un 25% del valor del proyecto hasta un límite de US\$75 millones en cada caso y movilizándolo estas operaciones a través del sistema bancario privado. De esta manera estamos creando elementos de confianza con los inversionistas privados y ayudando a los sistemas regulatorios a hacer buenos estudios ambientales y a analizar en profundidad la viabilidad técnica, financiera y económica del proyecto, sin sustituir al sector privado.

Una cuarta área de acción del Banco radica en el desarrollo de los mercados de capitales locales, una de las áreas de mayor riesgo como consecuencia de la globalización, pero indispensable para reducir la dependencia de nuestros países de los capitales privados externos. Por último, el Banco ha trabajado fuertemente en cooperar con el desarrollo de los llamados productos no financieros en el sector, como los de la eficacia energética y las energías renovables.

Finalmente, desde muy antiguo, el Banco se ha esforzado por contribuir a que los sectores más pobres y las áreas rurales tengan acceso a la energía comercial. Asimismo, ha apoyado decididamente los proyectos de integración energética dentro de la región. Por eso el Banco ve con optimismo las perspectivas de una creciente cooperación con OLADE en los campos del intercambio de experiencias y de la evaluación de proyectos energéticos.

MODERNIZACION ECONOMICA Y REFORMA DEL SECTOR ENERGIA¹²

La invitación que me extendiera mi buen amigo el Secretario General de la OLADE a participar en esta reunión es para mí motivo de gran complacencia. Primero, porque el encuentro incluye la consideración del tema de la energía, que para el Banco y los países de América Latina y el Caribe es muy importante; segundo, por tratarse de una invitación hecha por esta organización a la que me siento unido desde hace muchos años, cuando yo estaba en la CEPAL y, por último, porque tiene lugar en mi propio país.

Las exposiciones hechas por los expertos sobre el tema de la energía nos permiten apreciar la enorme importancia que el mismo reviste. Como se acaba de decir con mucha claridad, América Latina es una de la regiones del planeta más privilegiadas por la naturaleza y la Providencia, al dotarle de abundantes recursos energéticos de todo tipo. Esta región dispone de un enorme potencial de recursos, desde la hidroelectricidad hasta el petróleo, desde el gas hasta la biomasa; es decir, tenemos una capacidad realmente impresionante que nos permite acceder a los mercados externos y convertirnos en grandes exportadores energéticos a nivel mundial, a pesar de que en nuestra región estamos apenas explorando los límites potenciales de estos recursos.

El señor Ministro de Industria del Uruguay decía con gran propiedad que el sector de la energía es una base fundamental para el desarrollo de cualquier país y, evidentemente, para uno como el nuestro, que está en un proceso de expansión productiva que comienza a acelerarse en los últimos años. Y señaló dos conceptos que creo que marcan muy bien la filosofía general del enfoque del tema: precisamos un sistema energético confiable y competitivo. Yo creo que estos son los dos pilares sobre los cuales debe asentarse el enfoque del tema.

¹² Exposición del Presidente Iglesias en ocasión de la XXVIII Reunión de Ministros de Energía de la OLADE (Montevideo, Uruguay, 27 de noviembre de 1997).

Yo haría una reflexión basada en la experiencia de nuestro propio proceso de desarrollo. Debemos recordar que el sector energético fue uno de los que estuvo a la vanguardia en los esfuerzos de previsión y planificación. Considero, señor Ministro, que nosotros empezamos el aprendizaje de la planificación en torno a la energía, y lo mismo podríamos decir de muchos otros países. Los primeros préstamos del Banco Mundial para la inversión energética nos llevaron a anticipar y trabajar con variables fundamentales de la programación macroeconómica. Esta región tiene hoy en día empresas altamente eficientes en los sectores petrolero, de energía hidroeléctrica y de gas.

Modernización económica y reforma del Estado

A todos nos sorprendió la crisis de la deuda externa de los años ochenta. Con ella terminaron una experiencia y un paradigma de crecimiento que veníamos siguiendo desde décadas precedentes. Ella tuvo un impacto muy fuerte sobre el sector energético, que significó el agotamiento del modelo de financiamiento, un debilitamiento de la estructura financiera de las empresas, e hiperinflaciones que destrozaron las bases del funcionamiento de las economías. América Latina venía registrando crecientes déficit corrientes de su balanza de pagos, que eran financiados con recursos externos, lo cual la llevó a una crisis que golpeó severamente al sector de energía en sus raíces más profundas. Eso tuvo mucho que ver con la crisis general que vivió la región en los años ochenta y que condujo a esta nueva experiencia que empieza a finales de los años ochenta y comienzos de la década de los noventa, que busca la estabilidad y la modernización económica. Entre las reformas puestas en marcha se destacan la del Estado y la relativa a la del financiamiento con una participación cada vez mayor de las fuentes privadas.

El primer tema, “el esquema de la modernización económica con estabilidad», toma como punto de partida una valorización del mercado en la asignación de los recursos y una búsqueda de la estabilidad de precios, en función principalmente de una profunda reforma fiscal. Hoy en día el déficit fiscal de los países de la región está, en promedio, entre el 1 y el 2%, lo que permitiría a muchos de nuestros países calificar, si ese fuera el caso, frente al criterio fiscal del Acuerdo de Maastrich. La inflación, que hace apenas un quinquenio estaba en tres dígitos, se ha reducido a dos dígitos y esperamos que pronto llegue a uno. Asimismo, la tasa de crecimiento del PIB en los años ochenta, del orden del 1 ó 2%, e incluso negativa en algunos casos, se está acercando a un nivel del 4 al 5%. Todo eso es producto de un esfuerzo de modernización muy importante, aunque todavía incompleto, con un ritmo de crecimiento que no permite resolver los actuales problemas sociales, que es la gran tarea pendiente pero que sin las reformas no se podría resolver.

Asistimos así a un proceso de cambios profundos en América Latina, de características parecidas entre los países. Algunos de éstos avanzaron más en un sector que en otros, lo que revela cierta falta de armonía en la marcha de las reformas. Ese proceso de modernización mundial tuvo un puntal importante en las reformas y la búsqueda de la estabilidad, a través de la reforma fiscal y la independencia de los bancos centrales, a través de una apertura externa sin precedentes en el mundo en cuanto a su ritmo y profundidad, y también a través de un proceso de mejoramiento de

los esquemas de integración regional. La reforma del Estado también ha sido puesta en marcha, entendiéndose que el hecho de privilegiar al mercado no significa que América Latina prescinda de un Estado vigoroso, que sea compensador de las grandes desigualdades que existen en la región y habilitador de las oportunidades para todos los miembros de la sociedad. Es por ello que hoy tenemos en marcha la reforma del Estado en casi todos los países, que abarca muchos sectores y que, por supuesto, ha hecho numerosas e importantes privatizaciones. Se han hecho más de 800 privatizaciones, principalmente de empresas de servicios públicos, entre las cuales las empresas de energía han ocupado un lugar predominante.

Junto con las privatizaciones, tuvo lugar un proceso de desregulación y descentralización geográfica muy importante. Pero la reforma del sector energético se inscribe en este proceso de reforma del Estado, el cual tiene por delante grandes tareas pendientes. Si lo social desafía a la eficiencia económica que estamos buscando, la reforma del Estado es un instrumento fundamental para lograr la conciliación entre ambas cosas. Entre la eficiencia económica, que la economía globalizada nos motiva hoy más que nunca, y la eficiencia social, que es impostergradable, debe existir armonía y complementación. Creo que la forma de combinar la eficiencia económica con la eficiencia social depende en buena medida del Estado y del mejoramiento del desempeño del mercado.

Junto a la modernización y la reforma del Estado, el tercer gran factor nuevo que tenemos es el papel del sector privado, que en América Latina comienza a desempeñar un rol fundamental. Ello supone la reforma del sistema financiero, que responde además a las exigencias de la apertura de la región al proceso de globalización económica mundial. Un aspecto vinculado a esto lo constituye el cambio en la estructura del financiamiento externo de la región. A principios de los ochenta, el financiamiento externo de la región tenía como componentes fundamentales los rubros oficiales multilateral y bilateral, así como los créditos bancarios y las inversiones directas, que estaban muy focalizadas en industrias extractivas y de exportación. En los años noventa, en cambio, nos hemos encontrado frente a un nuevo fenómeno de características desconocidas, como lo es el financiamiento internacional a través de los mercados financieros internacionales. América Latina, gracias a haber actuado con responsabilidad en el tema de la deuda externa en los años ochenta, pudo entrar con pie firme en este nuevo esquema de financiamiento internacional. Entre los mercados emergentes, América Latina ocupa una posición destacada, como lo pone de manifiesto el hecho de que la región captó más del 20% de los US\$250.000 millones destinados a dichos mercados. El financiamiento de la banca es importante, pero pierde peso relativo y, en cambio, los mercados financieros ganan cada vez mayor participación en la composición del financiamiento del desarrollo de América Latina. Un hecho destacado, que ofrece nuevas y grandes oportunidades a América Latina, consiste en que la inversión directa representa más de una tercera parte de los US\$50 a US\$60 mil millones anuales de capitales externos que entran.

Este panorama ha sido perturbado por la reciente crisis financiera del Sudeste Asiático, cuyos efectos se han propagado por todo el mundo. Afortunadamente esta crisis nos encuentra bien preparados, no solamente en cuanto a nuestros sistemas fiscales y a una baja inflación, sino también porque se han hecho reformas complementarias. En América Latina hemos cruzado con

acuerdo los ajustes del sistema bancario, lo cual ha sido una de las grandes debilidades que ha contribuido a la crisis de los países asiáticos. Pero yo diría que estos tres elementos —modernización, reforma del Estado y participación del sector privado— son las bases desde las cuales tenemos que mirar la tarea que constituye la responsabilidad fundamental para ustedes, es decir, la reestructuración de los sectores energéticos en América Latina.

Sustentabilidad de las reformas

La Secretaría presentó un documento excelente, por lo que merece nuestras felicitaciones. Se trata, a mi juicio, de un documento fundamental, que para nosotros en el Banco será una gran contribución. Estamos en presencia de un gran desafío, el de las reformas que los gobiernos están poniendo en marcha en el sector energético. Yo diría que una condición central de las reformas del sector consiste en su sustentabilidad; esto es, su capacidad para reducir al mínimo posible su dependencia del financiamiento multilateral, incluso del Estado, y para tratar de encontrar un sistema de sustentabilidad integral que le permita manejarse con la mayor independencia posible. Cuando digo esto, no me refiero a que el Estado deba desentenderse de responsabilidades muy importantes que tiene en el sector, que van más allá del sistema regulador. Mientras en América Latina persistan grandes deficiencias sociales, habrá siempre un papel para el Estado, de manera que la sustentabilidad no implica un alejamiento completo del Estado del sector energético. Siempre habrá que buscar elementos compensatorios, particularmente en países y regiones que todavía mantienen altos niveles de pobreza crítica, donde el mercado no puede entrar o no se siente atraído. El Estado no puede renunciar a esa responsabilidad.

Cuando en el Banco y en nuestras políticas internas hablamos de sustentabilidad, nos referimos a cinco condiciones básicas. Naturalmente nos referimos a un sector energético que debe apuntar a la sustentabilidad económica, es decir, en la convergencia de las tarifas con los costos de producción de la energía. Los costos deben reflejar la eficiencia, tanto en la generación como en la transmisión. Este es un elemento fundamental que el sector debe reconocer como un punto focal de la reforma.

En segundo lugar, nos referimos a la sustentabilidad financiera, es decir, que el sector genere utilidades que permitan atraer a las inversiones privadas a través del mercado.

El tercer punto es la sustentabilidad ambiental, que para nosotros ha sido muy importante y que sigue siéndolo en la medida en que todos reconocemos que, por omisión o ignorancia, hemos cometido pecados importantes en materia ambiental. El Banco no ha estado exento de esos pecados, como lo demuestran las experiencias que hemos revisado y evaluado críticamente. Hoy en día el factor ambiental es un tema central y debemos reconocerlo así. Por tanto, en nuestra concepción de reforma debemos incorporar el aspecto ambiental, como algo que debe formar parte integral de cualquier opción de política frente al tema.

El cuarto aspecto es la sustentabilidad social, es decir, cuando el sistema como tal sea capaz de llegar al mayor número, o a la totalidad de la población, para satisfacer sus necesidades

básicas. Yo creo que la gran legitimidad del sector es su sustentabilidad social, es decir, el que llegue realmente a resolver las necesidades de las grandes mayorías, lo que en muchos países todavía no ha logrado cumplirse. Este es ciertamente un desafío muy importante en el concepto de sustentabilidad que acabamos de mencionar.

En quinto lugar está la sustentabilidad política, que es el otro puntal que estamos procurando en el Banco. Es decir, la sustentabilidad política, tal como la entendemos, significa que la reforma del sistema energético debe ser respetada políticamente, a través de mecanismos de transparencia en las privatizaciones y de una alta idoneidad de los organismos de regulación. Cuando hablamos de que la desregulación ha sido un objetivo, debemos pensar también en que la regulación es un objetivo. Lo que hay que evitar es la sobrerregulación o la subregulación; pero si hay de alguna manera una responsabilidad fundamental para los estados modernos es encontrar ese equilibrio en el sector energético, donde el sector privado mantiene grandes intereses y oportunidades. Yo creo que es fundamental mantener eso que llamamos la sustentabilidad política a través de la transparencia, que haga respetable todos estos procesos de cambio en los que estamos involucrados.

Por supuesto, los desafíos planteados por estas cinco condiciones de la sustentabilidad varían entre los países, según el tamaño de los mismos y el grado de avance de las reformas. América Latina presenta en ese sentido una situación muy diversa, y esta audiencia refleja condiciones y situaciones diferentes. Pero hay puntos comunes sobre los cuales debemos operar y son esas experiencias que la OLADE presenta las que ofrecen una gran oportunidad de diálogo para todos.

Papel del Banco Interamericano de Desarrollo

Me voy a referir brevemente a las acciones y estrategias del Banco en el sector energético. Entiendo que nuestro experto en energía, el señor Jaime Millán, tendrá mañana la oportunidad de ampliar estos planteamientos. Para nosotros en el Banco el sector energético ha sido históricamente muy importante, como lo demuestra el hecho de que en sus 37 años de vida haya financiado proyectos de un costo global del orden de los US\$200.000 millones (en valores nominales a las fechas de aprobación), de lo cuales el Banco financió aproximadamente un 50%. Un 20% de sus préstamos fueron asignados a financiamientos del sector energético. Una buena cantidad de esos recursos fueron de carácter concesional, a largo plazo y bajas tasas de interés, para ayudar a la construcción de la infraestructura energética de la región.

El Banco está trabajando en por lo menos cinco áreas principales, que yo quisiera citar aquí porque tienen que ver con la discusión de esta reunión. En primer lugar, el Banco entendió en los últimos años que su misión era algo más que prestar recursos, ya que incluía también el respaldo a las reformas. Es decir, lo importante para nosotros no es la mera cooperación financiera, que ustedes podrían encontrar en los mercados, sino más bien la cooperación financiera integral del Banco, que puede incluir en el proyecto las mejores prácticas que nos da la experiencia de trabajar en tantos países y realidades distintas. En los últimos años hemos concentrado la atención de la institución en el financiamiento de las reformas fiscales, de los sistemas financieros, de los sistemas

de transporte, del sistema energético, porque entendemos que la gran misión es la aportación de experiencias más que la aportación de recursos. Para consolidar nuestra presencia en el sector energético es fundamental el diálogo con los gobiernos, que permita aprovechar experiencias y mejorar las políticas internas que son responsabilidad de cada uno de ustedes.

En segundo lugar, como consecuencia de ese apoyo general a las reformas, hemos hecho contribuciones muy concretas y específicas a la reforma del sector energético, apoyando fundamentalmente la elaboración de los marcos reguladores. Hemos otorgado préstamos sectoriales de apoyo a reformas en Argentina, Panamá, Guatemala, Honduras y Bolivia. Hemos hecho préstamos para proyectos de empresas del Estado, con garantía de la nación, para inversiones críticas que permitieron avanzar en el proyecto de reforma, por ejemplo, la interconexión de los sistemas sur y centro en el Perú, o la interconexión norte-sur en el Brasil que acabamos de financiar; o experiencias en Jamaica; o préstamos a las provincias de Argentina.

Hemos tratado también de dar una gran prioridad a la integración energética regional del Mercosur y de Centroamérica a través del Siepac. Este reto que significa la integración energética de los países centroamericanos se firmó en la reciente Asamblea Anual del Banco en Barcelona, donde tuvimos oportunidad de culminar un proceso negociador muy intenso, muy difícil, pero que va a dar lugar al establecimiento del primer sistema integrado regional entre los países del istmo centroamericano, que nos permitirá dar un avance histórico a la integración en esa región.

Pero junto con ese tipo de intervenciones financieras, en el plano de las reformas hemos ayudado también y estamos dispuestos a seguir haciéndolo, al establecimiento de los marcos reguladores. Por ejemplo, hemos apoyado los marcos reguladores de Colombia, República Dominicana, Costa Rica, El Salvador, Guyana, Jamaica, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Uruguay y Venezuela, a través de donaciones del Fondo Multilateral de Inversiones (Fomin). En síntesis, el Banco ha contribuido al proceso de reforma, a la integración regional y a las reformas de los esquemas reguladores.

Un tercer campo importantísimo es la autorización lograda en el año 1994 de parte de los Gobernadores del Banco, para trabajar directamente con el sector privado. Esta experiencia nos ha dado hasta ahora resultados muy prometedores. Como ustedes saben, el Banco tiene la posibilidad de efectuar préstamos directos al sector privado, sin garantía de gobiernos, para proyectos de infraestructura, por hasta un 5% del volumen de préstamos, colocando hasta un 25% del valor del proyecto, hasta un límite de US\$75 millones en cada uno. Estas operaciones movilizan además al sistema bancario privado, lo que permite por tanto aumentar el volumen del financiamiento. Es muy interesante que en las 20 operaciones que hemos hecho hasta ahora en inversiones con el sector privado, nos permitieron financiar algo así como US\$575 millones en préstamos directos para proyectos energéticos, por un total de inversiones en energía de casi US\$4.000 millones, es decir que con menos de US\$600 millones financiamos US\$4.000 millones, con un multiplicador casi de siete. Pero lo importante es además que el Banco atrajo directamente US\$1.000 millones de la banca privada, que se sumó a nosotros, es decir, que los US\$4.000 millones tuvieron US\$575 millones del Banco, US\$1.000 millones de la banca privada y el resto de los patrocinadores y otros

financistas del proyecto. Yo creo que tenemos una veta muy importante, porque el sector privado se siente cómodo con la presencia del Banco. No son solamente los US\$575 millones, sino también la presencia del Banco, que da confianza sobre la viabilidad del proyecto y que permite atraer financiamiento de distintas fuentes externas.

Quisiera resaltar a los representantes del sector privado que el Banco no es competidor del sector financiero privado, y que si el sector privado lo puede hacer solo, nosotros no tenemos ningún papel que desempeñar. Por ejemplo, hemos tenido experiencias recientes en varios casos donde después de haber elaborado el proyecto y trabajado en hacer el entorno conducente a la inversión privada, los promotores han llevado el proyecto al sector financiero privado. El papel del Banco ha sido el de hacer que el proyecto le resulte atractivo al sector privado, por lo cual cobramos los gastos de preparación. Con ello sólo deseamos destacar que no estamos creando una fuente de competencia con el sector financiero privado. Estamos creando elementos de confianza, donde la intervención del Banco significa tratar de perfeccionar el sistema regulador, hacer buenos estudios ambientales, ver en profundidad la viabilidad técnica, financiera y económica del proyecto, pero de ninguna manera sustituir lo que debiera ser la fuente natural. Somos facilitadores del proceso de inversión y no sustitutos del sector privado.

¿Por qué hemos hecho esta apertura? Por una razón muy sencilla. Hemos estimado que en los sectores de energía, transporte, agua potable y telecomunicaciones se necesita invertir en la región alrededor de US\$60.000 millones por año, de los cuales las inversiones en energía estarán entre US\$16.000 millones y US\$25.000 millones por año. Los recursos ofrecidos por las fuentes multilaterales, como nosotros o el Banco Mundial, no pueden financiar necesidades tan grandes. El Estado debe hacer inversiones en los sectores sociales que son apremiantes; de allí la necesidad de atraer otras fuentes de financiamiento.

Hay una cuarta área en la acción del Banco que yo quiero destacar y que nos interesa fomentar. Se trata del desarrollo de los mercados de capitales locales. La debilidad de estos mercados internos es uno de los elementos de mayor riesgo que tiene la globalización, como lo estamos observando hoy en día de manera dramática. No puede ser que nuestros países dependan tan fuertemente de los capitales privados externos. Tenemos que buscar fuentes locales a través del desarrollo del mercado de capitales, y en ese sentido debemos decir que hemos tratado de ayudar primero a todo el proceso de reforma de la seguridad social, que es una de las grandes fuentes de recursos para los mercados de capitales internos y la consolidación de los sistemas financieros. Iremos este fin de semana a Santiago de Chile, donde se van a reunir los ministros de finanzas precisamente para avanzar en medidas tendientes a profundizar el ahorro interno a partir de un desarrollo integral de los mercados de capital. Por eso, un capítulo importante de nuestra acción está en el desarrollo de los mercados de capital, que debemos seguir ampliando de manera que las fuentes externas se complementen con las internas, para que el sistema de energía encuentre fuentes nacionales de financiamiento.

Por último, la quinta gran área en que el Banco debe tratar de concentrarse es la de los llamados productos no financieros. Voy a mencionar dos en particular: eficiencia energética y

energía renovable. El Banco ha venido desarrollando proyectos piloto, que esperamos sean reproducibles en muchos países de América Latina. Cuando estaba en la CEPAL, me tocó el privilegio de ser el Secretario General de la Conferencia Mundial de Energía en Nairobi, en la que la OLADE también participó. En la conferencia surgió el tema de las energías renovables, a raíz de la crisis ocasionada por los aumentos de los precios del petróleo. En aquel momento estudiamos 14 fuentes de energía. Fue una gran conferencia. Sin embargo, cuando después el precio del petróleo bajó, ya no nos ocupamos más de entrar en la energía solar o en la biomasa. Hubo una especie de olvido de ese interés que se había generado en aquella conferencia. Creo que ha sido un error y nosotros deberíamos seguir insistiendo en que en América Latina tenemos fuentes importantes de energía renovable, como lo muestran algunas experiencias nuestras en energía eólica. Queremos desarrollar nuevas experiencias, incluso en energía solar, y creo que aquí hay un campo que no debe abandonarse, sobre todo en la medida en que puede llegar a los sectores más pobres de América Latina, donde las fuentes de energía renovables pueden ser un elemento importante para el acceso a este factor de modernización, como lo es la provisión de energía.

Estos son los cinco campos que nos están movilizando: las reformas generales; las reformas del sector energético; el financiamiento directo al sector privado; el desarrollo de los mercados de capital locales, y estas áreas de servicios no financieros, donde la eficiencia y la búsqueda de fuentes renovables aparecen como elementos prioritarios.

Acciones futuras

Para terminar y mirando al futuro, estamos enfrentados, citando nuevamente al Ministro de Energía de nuestro país, a un gran desafío en el desarrollo del sistema energético, que para América Latina es hoy una de las condiciones fundamentales para su crecimiento económico y competitividad internacional. Conseguir energías confiables, a costos competitivos, es un tema básico, y sus grandes objetivos consisten en la consolidación de reformas, especialmente en países pequeños que todavía no han hecho ni han transitado el concierto de esas reformas; en permitir el acceso de energía a todos los sectores de la población; en movilizar los recursos financieros internos y externos para el sector, y en atender a todo esto en forma sostenible.

Para llevar adelante estos objetivos, nos hemos propuesto en el Banco 10 objetivos de acción que seguramente serán expuestos con más detalle por mi colega el señor Millán, pero que quisiera sintetizar brevemente de la siguiente forma. Primero, vamos a seguir apoyando a los países en la consolidación de las reformas, especialmente en los países pequeños. Si bien algunos países están muy adelantados, hay otros que todavía no lo están, y por tanto necesitamos apoyar a estos países, especialmente en la expedición de las legislaciones y en la difícil tarea de crear las instituciones apropiadas para el nuevo perfil del sector energético. Yo creo que ahí hay un tema pendiente, que en los 26 países miembros del Banco todavía no se ha alcanzado su consolidación.

Segundo, estamos apoyando la reforma energética en los países, usando todos los instrumentos de los que dispone el Banco, el financiamiento directo al Estado, el financiamiento a través

de la ventanilla del sector privado, el uso de los recursos del Fomin, etc. Y todo eso significa que en el diálogo con los gobiernos nosotros vamos a incorporar en forma sistemática la discusión del problema energético mirado en su conjunto.

En tercer lugar, vamos a continuar trabajando en los mercados de capitales, especialmente en el perfeccionamiento de los sistemas financieros locales, para generar nuevos productos a partir del desarrollo del ahorro local.

En cuarto lugar, tenemos que solventar las necesidades energéticas a partir del financiamiento de otros sectores. Por ejemplo, el Banco está tratando de financiar en los últimos tiempos el transporte urbano, cosa que no habíamos hecho hasta ahora y que es el mayor consumidor de energía en la región y el mayor contribuyente a la emisión de contaminantes y gases de invernadero. De manera que estamos entrando en el tema de forma sistemática; lo hemos hecho en Curitiba recientemente y vamos a seguir haciéndolo en otras partes, porque creemos que ahí hay un sector que cubre múltiples objetivos que el Banco debiera fomentar.

Queremos, en quinto lugar, continuar con el tema de la eficiencia en el uso de la energía a través de proyectos piloto y la profundización en la utilización de las energías renovables en la región.

En sexto lugar, queremos ampliar el acceso de los pobres y el sector rural a la energía comercial, aumentando las opciones disponibles. Es posible utilizar las energías renovables y capacitar y desarrollar actividades empresariales locales, en particular la empresa pequeña y la microempresa. El Banco tiene experiencias interesantes en el financiamiento de microempresas de energía y fondos globales para financiar microempresas, especialmente en América Central.

En séptimo lugar, tenemos que apoyar a los países en el manejo de los programas ambientales y ayudarlos a sacar provecho de la buena utilización del medio ambiente, para poder resolver los problemas de la energía.

En octavo lugar, queremos seguir con el apoyo a los ejercicios de integración energética dentro de la región. Como dije en el Mercosur, estamos actuando en integración energética en el subsector de la electricidad, en lo cual hay un campo inmenso en América Central con el Siepac, y en la integración de Colombia y Venezuela. Estamos apoyando los gasoductos, mayormente con financiamiento del sector privado. En todas partes van a encontrar la mejor disposición del Banco para trabajar en esos campos.

En noveno lugar, tenemos que apoyar los ejercicios de evaluación y me dicen que hay países que ya están trabajando en ello. Nos gustaría mucho sumarnos a eso, que es un campo muy importante para trabajar con la OLADE.

Por último, yo diría que el intercambio de experiencias es otra área donde el Banco y la OLADE tienen la oportunidad de trabajar juntos.

Señores Ministros, señores Delegados, yo creo que el sector energético nos compromete a seguir estrechamente vinculados, trabajando de cerca con nuestros amigos de la OLADE en todos estos campos. Mi presencia aquí es simplemente para reafirmar la voluntad de seguir trabajando con todos ustedes y de asociarnos en todos los campos que podamos, para servir mejor los intereses de la región.

Página en blanco a propósito

Resumen

Un papel fundamental de la universidad en la sociedad consiste en generar y transmitir conocimientos, así como en preservar y difundir los valores, tanto universales como nacionales.

América Latina enfrenta un desafío formidable para incrementar su competitividad internacional. Al mismo tiempo, una de las grandes experiencias de fines del siglo XX radica en que el principal factor del desarrollo es actualmente el conocimiento. Para incrementar la productividad se necesita mejorar la eficiencia productiva, y ello requiere conocimientos y habilidades que son generados en las universidades. Cabe decir, con mayor precisión, que esos conocimientos se generan de la interacción entre las universidades y las empresas privadas.

América Latina necesita fortalecer su capacidad para absorber, adaptar, generar y utilizar eficientemente los conocimientos y tecnologías modernas, a fin de desarrollar su producción exportable y superar su condición de región exportadora de bienes de bajo valor agregado. Por otra parte, además de competir en el exterior, las empresas latinoamericanas tienen que hacer frente a la competencia externa en sus propios mercados.

Un gran número de universidades latinoamericanas han impulsado el proceso de modernización durante los últimos decenios. Como fruto del acervo de investigaciones efectuadas en el pasado, de personal académico altamente calificado y de condiciones de infraestructura científica y tecnológica, muchas universidades de la región tienen hoy recursos significativos para ofrecer a las empresas. Estas, por su parte, pueden aportar a las universidades desafíos provenientes de la realidad económica y social y estímulos para que, en muchos casos, superen su falta de diversificación temática y sus limitaciones financieras.

Entre las áreas de cooperación directa entre las universidades y las empresas se cuentan en la actualidad: 1) la actualización y el perfeccionamiento de profesionales; 2) la investigación aplicada y el desarrollo experimental; 3) el desarrollo de asesorías y consultorías; 4) la prestación de servicios técnicos, y 5) el diseño e implementación de parques tecnológicos. En la actualidad tanto el

desarrollo del conocimiento como el de la empresa se tiende a concentrar, espontáneamente, en ciertos puntos focales en donde empresas de alta tecnología (de alta intensidad en el uso de conocimientos, de recursos humanos muy bien calificados, y de alto valor agregado por unidad de producto) interactúan con universidades de excelencia.

La cooperación entre ambos sectores será de gran beneficio. El principal requisito para esa cooperación radica en el respeto recíproco por las funciones que son propias de cada parte.

UNIVERSIDAD Y DESARROLLO¹³

La educación superior y el desarrollo económico de América Latina

En esta ocasión me propongo examinar un aspecto específico de los servicios prestados por esta casa, que es su preocupación por atender a los problemas del desarrollo económico y social. La Universidad Autónoma de Guadalajara tiene el mérito de haber cumplido una labor pionera en México en el establecimiento de lazos con los sectores productivos, mediante sus programas universidad-empresa. Me refiero, por ejemplo, a la creación de la Unico, “Universidad de la Comunidad”, en la que se imparten carreras profesionales cortas de especial interés para las empresas, y del “Centro de Investigaciones para el Desarrollo Industrial”, que sirve como lugar de consulta y cooperación en materias científicas, tecnológicas y gerenciales, entre el sector industrial y la universidad.

Destaco este aspecto porque creo que la cooperación directa entre las universidades y las empresas tiene una especial importancia para mejorar la competitividad y acelerar el crecimiento económico. En América Latina necesitamos robustecer y ampliar estas relaciones de cooperación de la universidad y la empresa. En vista de la tradicional distancia entre las actividades académicas y las de producción, la experiencia acumulada por algunas universidades de la región, como es el ejemplo de ésta, constituye un cambio cultural que es de gran trascendencia para el desarrollo económico de nuestros países.

Vínculo general entre las universidades y el desarrollo económico

Un papel fundamental de la universidad en la sociedad consiste en generar y transmitir el conocimiento, así como en conservar y difundir valores de la cultura universal y de la propia idiosincrasia nacional. Las universidades realizan esta misión mediante sus actividades de docencia, investigación y extensión.

¹³ Exposición del Presidente Iglesias en ocasión del 60 Aniversario de la Universidad Autónoma de Guadalajara (Guadalajara, México, junio de 1995).

Mediante sus funciones docentes, estas instituciones traspasan conocimientos, habilidades y valores de una generación a otra, y preparan los profesionales que el país necesita para su desarrollo económico y social.

La investigación y la actividad experimental (“investigación y desarrollo”) impulsadas por estas instituciones permiten generar nuevos conocimientos, productos y procesos o adaptaciones sustanciales de los mismos, y abren cauces al esfuerzo creativo de la sociedad, a la vez que representan un motor que alimenta la innovación en los sistemas de producción. La “investigación y el desarrollo” en las universidades tienen, por ello, importancia directa para el desarrollo económico y social, y también contribuyen a fortalecer el vínculo que debe existir entre investigación y docencia.

Las actividades de extensión o proyección social son servicios directos, distintos de la investigación sistemática y la docencia formal, que las universidades prestan a las empresas, organismos gubernamentales e instituciones sin fines de lucro de la sociedad civil. Se trata de una gama muy amplia de actividades, que incluyen, entre otras, las asesorías técnicas, las publicaciones y los mensajes transmitidos por los medios de comunicación, los cursos de extensión, las conferencias, los seminarios, las exposiciones de arte y otras vías mediante las cuales las universidades difunden los conocimientos, promueven su aplicación generalizada en la sociedad y contribuyen a la conformación y expresión de la identidad cultural de una nación.

Importancia y oportunidad de la cooperación universidad-empresa

América Latina enfrenta un desafío formidable en materia de competitividad internacional, que equivale a una verdadera revolución en el ámbito de las empresas. En buena medida el mejoramiento de la eficiencia productiva requiere conocimientos y habilidades que son generados en las universidades. Por ello consideramos que existe una necesidad apremiante de fortalecer la cooperación entre la universidad y la empresa.

Actualmente existen razones aun más específicas para pensar que la vinculación de la universidad con el sector productivo se está haciendo más importante en América Latina. En primer lugar, existe cada vez más evidencia de que el conocimiento es el recurso clave de la capacidad económica de una nación. Dicho de otra forma, que las ventajas comparativas de un país en la competencia económica mundial dependen ahora más de sus capacidades científicas y técnicas que de sus recursos naturales o del trabajo barato. En segundo lugar, la gran mayoría de los países latinoamericanos han adoptado políticas de apertura comercial que exigen una inserción eficaz de sus economías en mercados cada vez más globales y competitivos.

América Latina necesita fortalecer su capacidad para absorber, adaptar, generar y utilizar eficientemente los conocimientos y técnicas modernas, a fin de desarrollar su producción exportable y superar su experiencia como exportadora de bienes de bajo valor agregado. Las empresas tendrán que hacer frente a la competencia externa, inclusive en sus propios mercados locales. En síntesis, el mismo modelo económico exige, como condición de éxito y supervivencia, que las

unidades productivas de la región aprendan a utilizar mejor una mayor variedad de conocimientos y que las universidades, especializadas en la generación y transmisión del conocimiento, ayuden a las empresas a enfrentar justamente ese reto.

El tema es muy oportuno en la etapa que está viviendo nuestra región. La apertura económica está incrementando la necesidad de una cooperación más estrecha entre universidades y empresas. A la vez, también parecen haberse incrementado las posibilidades de esa cooperación. En efecto, como fruto del acervo de las inversiones hechas en el pasado en capacitación de personal académico e infraestructura científica y tecnológica, muchas universidades de la región tienen ahora algo significativo que ofrecer a las empresas. Estas, por su parte, pueden contribuir a que las universidades superen situaciones de estrechez y falta de diversificación financiera. Los conflictos ideológicos irreconciliables en América Latina parecen haber disminuido, dando paso a actitudes de mayor pragmatismo y tolerancia entre partes que frecuentemente se encontraban en extremos opuestos de sociedades polarizadas. Estas nuevas actitudes de mayor cooperación entre empresarios y universitarios constituyen un avance muy significativo que viene a superar la hostilidad tradicional de antaño.

Campos de cooperación directa entre universidades y empresas

Gracias a diversas investigaciones que se han hecho en América Latina sobre la incipiente cooperación entre universidad y empresa —particularmente los trabajos del Centro Inter-Universitario de Desarrollo (CINDA), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)— es posible identificar, con evidencia empírica, cuáles son los campos más fértiles para esa cooperación.

Actualización y perfeccionamiento de profesionales

Las empresas necesitan educación continuada para su personal y las universidades están en condiciones de proporcionarla. La educación continuada cumple dos finalidades centrales: capacitar a técnicos y profesionales en nuevas áreas de especialización y ayudarles a mantenerse al día en sus conocimientos frente al continuo avance tecnológico.

Investigación aplicada y desarrollo experimental

Si bien conviene que las propias empresas realicen «investigación y desarrollo», en muchos casos esto no es viable por razones del tamaño, costo, tipo de recursos, conocimientos y experiencia requeridos por esta actividad. Las universidades están llamadas a prestar servicios de «investigación y desarrollo» a las empresas y así contribuir a resolver numerosos problemas productivos específicos e incrementar la eficiencia y el valor agregado de la producción.

Asesorías y consultorías

A diferencia de las actividades de «investigación y desarrollo», las asesorías y consultorías no tienen por objeto crear o modificar los conocimientos, productos o procesos, sino solamente propiciar su aplicación a casos concretos. Es evidente que las empresas de América Latina podrían incrementar su productividad y competitividad, si tan sólo utilizaran más y mejor los recursos de información y competencia técnica que ya existen en las buenas universidades de la región.

Servicios técnicos rutinarios

Si bien las universidades de la región no suelen prestar este tipo de servicios (i.e., análisis químicos, pruebas y ensayos de materiales, calibración de instrumentos, análisis de suelos, trabajos de computación, cálculo e información, controles de calidad, etc.), se deberían buscar incentivos y maneras de utilizar mejor sus laboratorios y capacidades instaladas y de entrenar en forma práctica a estudiantes, generar ingresos propios y ayudar a las empresas a elevar su eficiencia y la calidad de su producción.

Parques tecnológicos

En los países industrializados se están haciendo comunes las concentraciones geográficas de empresas de alta tecnología (alta intensidad en el uso de conocimientos, alta preparación de los operarios, alto valor agregado por unidad de producto) en torno a las grandes universidades. Es una nueva experiencia que supone una cooperación intensa, sistemática y continua entre la universidad y la empresa.

En América Latina hay algunos parques tecnológicos de ese tipo, particularmente en Brasil y México, y algunas experiencias incipientes en otros países. Sin duda esta modalidad de colaboración ofrece un potencial enorme, pero que sólo puede ser desarrollado con éxito por las universidades que han acumulado una experiencia razonablemente larga en este ámbito de cooperación con las empresas.

Ventajas para la universidad

Como justa compensación por los servicios que las universidades presten en los campos antes indicados, las empresas pueden proporcionar a las universidades: i) ingresos monetarios que contribuyan a la diversificación de las finanzas universitarias; ii) experiencia práctica a los académicos, la cual puede incluir estadias de profesores en la empresa y de profesionales en la universidad, en programas de intercambio; iii) prácticas de estudiantes en la empresa y ejecución de tesis de grado con apoyo empresarial; iv) aprovechamientos de capacidad subutilizada; v) mayor conocimiento

de la realidad nacional, inserción en el medio, relevancia de las actividades universitarias y oportunidad para contribuir a la solución de problemas de desarrollo.

Respeto recíproco por las funciones propias de cada entidad

Una cooperación eficaz entre la universidad y la empresa requiere que cada una de estas entidades respete el ámbito propio de la otra y sea fiel a sus propias funciones. Por ejemplo, la empresa no debe perder dinero por su relación con la universidad. También tiene derecho a exigir un servicio de valor igual al precio de mercado del mismo, a la vez que la obligación de pagar ese precio. La universidad no es meramente una empresa consultora y desnaturalizaría su misión en la sociedad si se dedicara sólo a ello, abandonando su misión de largo plazo, su función social crítica y creadora, su rol en la construcción de la nacionalidad y en la preservación, el enriquecimiento y la difusión de la cultura.

Los conceptos e ideas antes presentados, que están tan cerca de los objetivos de la Universidad Autónoma de Guadalajara, son una expresión del estrecho vínculo que existe entre las universidades y el desarrollo económico. Se ha destacado la cooperación directa entre la universidad y la empresa en una serie de campos que incluyen desde el perfeccionamiento del personal hasta la investigación y el desarrollo experimental. Los servicios de asesoría y apoyo técnico que las universidades pueden prestar a la producción pueden incluso llevar al desarrollo de centros tecnológicos alrededor de las universidades, con ventajas claras para éstas y las empresas, manteniendo a la vez sus respectivos ámbitos y objetivos específicos propios.

Aproximándose el final de este siglo, que concluye también un milenio, se está generalizando en nuestra región la convicción de que la educación, la ciencia y la tecnología son los pilares claves de la transformación productiva con equidad, que en el siglo XXI habrán de producir condiciones de mayor dignidad y bienestar social. Esa es nuestra meta fundamental.

Resumen

Mi cometido en este seminario consiste en relacionar el proceso de globalización con la distribución del ingreso en América Latina. La globalización se proyecta sobre América Latina y el Caribe con efectos muy diversos y complejos, que ofrecen grandes oportunidades y que, a la vez, agravan las adversas condiciones de su desarrollo económico y social. La identificación de esos efectos y de sus mecanismos de transmisión es una tarea muy difícil, sobre todo cuando en dicho proceso los factores exógenos se entremezclan con elementos de los propios países. El horizonte temporal del análisis se refiere a los últimos 10 o 20 años, un período en que observamos en la región, así como en otras latitudes, un verdadero movimiento pendular de regreso a la apertura e interdependencia económica externa que predominó hasta la gran depresión de los años treinta.

En los 10 años siguientes a la crisis de los años ochenta, el marco general en que se desenvuelven las economías de la región incluye los efectos de profundas reformas estructurales, que han cambiado notoriamente el funcionamiento de sus economías y sus relaciones comerciales y financieras con el resto del mundo. Lo primero se debió a la aplicación generalizada de políticas económicas cuyo propósito central fue lograr el saneamiento fiscal, la estabilidad de precios, la eficiencia del aparato productivo y la transferencia a los mercados y al sector privado de la responsabilidad principal en materia de asignación de los recursos productivos.

Al mismo tiempo, en numerosos países de la región se restablecieron las instituciones democráticas y se puso fin a la triste experiencia de dictaduras militares y regímenes autoritarios. Conjuntamente con las nuevas condiciones de libertad política, respeto a los derechos humanos y restablecimiento del imperio de la ley, han cobrado mayor fuerza las legítimas demandas por equidad y progreso social existentes en la región.

Sin embargo, las reformas económicas no han sido suficientes hasta ahora para superar los efectos de la crisis ni satisfacer las expectativas en la región. El crecimiento del PIB en 1990-96, de un 3,3% anual, si bien marca una recuperación con respecto al semiestancamiento de los años

ochenta, resulta insatisfactorio desde el punto de vista de las expectativas abiertas por la realización de grandes sacrificios vinculados a las reformas estructurales, como absorber productivamente la fuerza de trabajo y aliviar la pobreza. El PIB por habitante alcanzó en 1996 una cifra promedio de US\$2.800, o sea, todavía inferior a la de 1980.

Por lo demás, el PIB real de los países de la OECD también disminuyó su ritmo de crecimiento de 3,8% anual en 1970-79, a 2,9% en 1980-89 y a 1,7% en 1990-96. El ritmo declinante del crecimiento económico del mundo industrializado constituye una condición que limita, directa e indirectamente, las posibilidades de crecimiento de América Latina, no obstante que la región ha emprendido vigorosas reformas que han cambiado profundamente sus relaciones económicas externas.

La liberalización comercial y financiera emprendida por los países latinoamericanos durante ese período abrió las puertas a un creciente flujo de intercambio comercial y de capitales externos. El promedio regional de las tarifas disminuyó en los últimos 10 años de un 42% a un 14%, a la vez que la dispersión de las tasas tarifarias se redujo a la mitad y se dismanteló el complejo sistema de prohibiciones y trabas a las importaciones que se había montado en los tiempos de la autarquía comercial. Como consecuencia de estas medidas, el valor a precios constantes de las exportaciones de bienes y servicios se aceleró durante ese período a 8,3% anual, casi el doble de su expansión entre 1970 y 1980 y 2,5 veces la tasa de incremento del PIB, no obstante, el crecimiento de las importaciones que incluye la carga histórica del período de la crisis. Se está creando así una preocupante brecha comercial que determina una trayectoria desfavorable del déficit corriente de la balanza de pagos.

El ingreso de capitales externos ha tenido un curso positivo durante ese mismo período. Sin embargo, la abundancia de los mismos ha distorsionado los precios relativos del capital y el trabajo, así como de las exportaciones y las importaciones. Lo primero puede haber favorecido la incorporación de tecnologías intensivas en capital importado, disminuyendo la absorción de trabajo en el sector moderno de las economías. Lo segundo ha castigado las exportaciones y bonificado las importaciones. La insuficiencia del crecimiento económico, la asimetría en las trayectorias de las exportaciones e importaciones y la abundancia de capitales externos, han originado efectos adversos sobre el empleo y la distribución del ingreso, incrementando la inequidad de nuestras sociedades.

¿Cómo hacer frente a los desafíos que nos plantea la globalización? Lo primero consiste en poner en marcha políticas internas que fortalezcan la capacidad de defensa de las economías latinoamericanas, pero que a la vez permitan aumentar al máximo los beneficios que podrían derivarse de una mayor participación de la región en la economía mundial. La condición principal se refiere a la expansión del aborro interno, a promover el avance tecnológico y a absorber eficientemente el aumento de la fuerza laboral y el desempleo, estimulando así el crecimiento económico.

Un segundo cuerpo de políticas debe estar dirigido a ampliar, diversificar y mejorar las ventajas comparativas y la capacidad exportadora de las economías latinoamericanas y el acceso de sus productos a los mercados internacionales.

Una tercera exigencia radica en la necesidad de reforzar y profundizar las reformas estruc-

turales que los países latinoamericanos han venido impulsando durante los últimos 10 años. Al mismo tiempo que en la liberalización de los mercados, debe avanzarse en el ámbito de las reformas financieras, para mejorar la eficiencia y estabilidad de esos mercados y extender el ámbito de sus operaciones a sectores económicos y sociales que han permanecido marginados. También debe ir acompañada por un mejoramiento de los mecanismos de supervisión, información y fomento de la competencia, así como de los organismos reguladores y las instituciones judiciales. Las reformas de “segunda generación” comprenden la modernización del Estado, para hacerlo más estratégico y regulador que empresario e interventor, para descentralizar sus funciones, y abrir espacios a una mayor participación de los organismos de la sociedad civil en la formulación de las políticas. Hay también una serie de cambios que es necesario hacer en el frente social, en donde se incluyen la reforma de la educación y la salud, el apoyo al fortalecimiento de la mediana, pequeña y microempresa y la creación de empleo productivo sin aumentar la dotación de capital por unidad de trabajo.

LIBRE COMERCIO, FLUJOS DE CAPITALES Y DISTRIBUCION DEL INGRESO¹⁴

“El mayor desafío para el siglo XXI es llegar a un nuevo equilibrio entre el mercado y la sociedad, uno que continúe abriendo cauces a las energías creativas del empresario privado sin erosionar las bases sociales de la cooperación.”

Dani Rodrik, 1997¹⁵

El tema seleccionado es, sin lugar a dudas, de un interés y trascendencia fundamentales para todos los países, tanto los industrializados como los que están en desarrollo. Frente a él los gobiernos y los distintos estamentos sociales y económicos de cada país buscan la mejor forma posible de incorporarse al proceso de globalización, tratando de adaptarse y anticiparse a las nuevas realidades y exigencias de un entorno económico internacional que cambia profundamente y a gran velocidad.

Pero junto a la importancia del tema, debemos reconocer también su gran complejidad y la necesidad de abordarlo con espíritu reflexivo y una óptica amplia, que permita conciliar las percepciones críticas de observadores de distintas disciplinas científicas. A este respecto, me permito felicitar a los organizadores del seminario por la estructuración de una agenda que incluye la participación de reconocidas y meritorias personalidades de distintas áreas del conocimiento, que

¹⁴ Documento presentado por el Presidente Iglesias en el seminario sobre Solidaridad Internacional y Globalización, organizado por el Gobierno de Suecia y la Presidencia Colombiana del Movimiento de Países No-Alineados (Estocolmo, 27 y 28 de octubre de 1997).

¹⁵ Dani Rodrik. *Has globalization gone too far?* Institute for International Economics. Washington, D.C., marzo de 1997. P. 85.

estoy seguro contribuirán a esclarecer el contenido, funcionamiento y consecuencias del fenómeno de la globalización. Yo comparto la opinión de Dani Rodrik expresada en su libro más reciente, de que “no existe una fórmula mágica que pueda ser aplicada (para resolver las tensiones entre globalización y cohesión social). En verdad, parte de la dificultad para encontrar las prescripciones de política en este campo radica en la insuficiencia del trabajo analítico y empírico acerca de las consecuencias de la globalización. Contrariamente a lo que muchos economistas piensan, (el hecho es que) carecemos de un entendimiento completo de cómo funciona la globalización”.¹⁶

Mi propia participación en este debate es muy modesta y se enmarca dentro de los parámetros fijados por los organizadores del seminario, que es referirme específicamente a la experiencia y perspectivas latinoamericanas y del Caribe en materia de crecimiento y distribución del ingreso en el contexto del comercio mundial y la economía globalizada. Se trataría de identificar los factores principales del proceso de cambio observado, sus tendencias y perspectivas a corto y mediano plazo, así como definir algunas de las tareas fundamentales que los países de la región tienen pendientes y que deben abordarse en el futuro inmediato.

El crecimiento económico de América Latina y el Caribe

Si bien la expansión económica global de América Latina y el Caribe en el período 1990-96, con una tasa promedio de incremento real del PIB de 3,3% anual, marca una recuperación importante con relación a los años ochenta, no ha logrado hasta ahora satisfacer las expectativas de crecimiento abiertas por las reformas estructurales iniciadas hace unos 10 años. Los resultados alcanzados tampoco se equiparan con las marcas históricas de los años sesenta y setenta, ni con las tasas de crecimiento potencial, ni con la expansión económica de 6,0% anual¹⁷ necesaria para absorber el desempleo de la fuerza de trabajo y aliviar, si acaso no corregir, como es altamente deseable, el aumento de la pobreza.

El PIB por habitante para la región en su conjunto alcanzó en 1996 la cifra promedio de US\$2.801, en dólares de 1990, marcando una tasa media de incremento de 1,5% anual en 1990-96, la cual fue insuficiente para permitir una recuperación completa de la caída sufrida entre 1980 y 1990, a razón de 1,1% anual. De los 26 países considerados, sólo 12 países alcanzaron en 1996 una cifra de producto per cápita mayor que en 1980. Entre ellos se destacan Belice, Chile y Colombia, con ganancias netas acumuladas superiores al 33% en los 16 años considerados. En el otro extremo se tiene a 13 países cuyo producto por habitante en 1996 fue menor al de 1980, debido a la continuidad de la tendencia declinante (Haití y México), o bien a una recuperación en los seis años pasados que no alcanzó a compensar la caída sufrida en los años ochenta (Cuadro 1).

Las condiciones económicas de los países considerados individualmente son muy diver-

¹⁶ Dani Rodrik. Op. cit., p. 85.

¹⁷ CEPAL. *La brecha de la equidad. América Latina, el Caribe y la cumbre social* - LC/E. 1954 (Conf. 86/3) 12 de marzo de 1997. P. 55.

sas, lo cual limita la validez de las generalizaciones, y hasta es posible que la heterogeneidad regional interna se haya acentuado en los años recientes como resultado de las fuertes disparidades en las tendencias observadas. No obstante, debido a limitaciones de espacio y tiempo, nos sentimos forzados a buscar aquellos rasgos comunes más destacados para tratar de formular algunos elementos de diagnóstico económico general de la región.

Este es particularmente el caso cuando tratamos de identificar los factores fundamentales cuyo comportamiento crítico puede haber sido determinante de los resultados macroeconómicos antes comentados. En todo caso, el marco general en que se desenvuelven las economías de la región desde hace unos 10 años incluye los efectos de profundas reformas estructurales y políticas de estabilización, que han cambiado notoriamente la forma de funcionamiento de las economías y de sus relaciones comerciales y financieras con el resto del mundo, así como entre ellas mismas.

Desde fines de los años ochenta los países de América Latina y el Caribe han vivido una nueva experiencia de grandes transformaciones económicas e institucionales y un clima de renovadas expectativas de progreso social. El rasgo predominante de estos años consiste en la aplicación relativamente generalizada de políticas económicas y programas de reforma estructural, cuyo propósito central ha sido incrementar la eficiencia del aparato productivo, acelerar el crecimiento económico y mejorar el bienestar social. Entre las reformas se destacan la racionalización del sector público y redefinición del papel del Estado; la privatización de empresas estatales; la liberalización comercial, cambiaria y financiera externa, y la transferencia al sector privado y los mercados de la responsabilidad principal en materia de asignación de los recursos productivos.

Tanto o más importante que las reformas económicas emprendidas desde la década pasada, en numerosos países de la región renació la vigencia de las instituciones democráticas y se puso fin a aquella triste experiencia de dictaduras militares y regímenes autoritarios que la precedió. Conjuntamente con las nuevas condiciones de libertades políticas, recuperación del respeto por la persona humana y del restablecimiento del imperio de la ley, se han hecho presentes con mayor fuerza las legítimas y urgentes demandas de equidad y progreso social, que reclaman un mejor equilibrio con las posibilidades que encierran los procesos de recuperación y modernización económica. En este campo existen grandes brechas e importantes desafíos que deberán enfrentarse con mayor voluntad política en los años venideros.

Una condición necesaria para aumentar la eficiencia económica y contribuir al bienestar social ha sido la estabilización de los precios, cuya importancia llegó a ser crítica hacia fines de los años ochenta cuando la inflación había subido a un promedio regional del orden del 1,200% anual, debido en gran medida a la incidencia de virtuales procesos de hiperinflación (Argentina, Brasil, Nicaragua y Perú). Esta es justamente el área en que la política de ajuste y de reformas ha derivado los resultados positivos mayores, lográndose reducir la tasa media de inflación regional a un promedio de menos del 20% en 1996. Pero, a medida que la tasa de inflación disminuye, los beneficios netos de la estabilización también decrecen, por lo que es indispensable aumentar la productividad e incrementar la capacidad de producción, como condición fundamental para mejorar la eficiencia y el bienestar social en forma sostenida y a largo plazo.

Cuadro 1. Producto interno bruto per cápita
(Dólares estadounidenses de 1990)

País	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Argentina	5.587	5.713	5.732	5.846	6.056	5.929	5.825	6.095	5.794	6.099	6.083	5.638	5.386	5.511	5.535
Bahamas	10.593	9.833	9.960	10.564	9.968	10.654	10.985	10.603	10.887	11.160	11.282	10.718	11.157	11.683	11.741
Barbados	5.000	4.999	5.067	5.087	4.802	4.955	4.899	5.091	5.388	5.778	5.903	5.855	5.550	5.540	5.694
Belice	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	1.697	1.673	1.635	1.559	1.553
Bolivia	880	903	951	982	986	1.033	1.053	1.080	1.077	1.054	1.016	1.005	943	884	863
Brasil	1.532	1.663	1.820	2.027	2.138	2.198	2.367	2.426	2.488	2.592	2.967	2.780	2.737	2.593	2.663
Chile	2.054	2.195	2.130	1.981	1.985	1.703	1.745	1.881	2.000	2.130	2.260	2.363	2.031	1.942	2.021
Colombia	925	959	1.013	1.067	1.098	1.086	1.123	1.142	1.205	1.240	1.268	1.270	1.258	1.255	1.276
Costa Rica	1.584	1.645	1.732	1.816	1.869	1.849	1.895	2.007	2.062	2.096	2.050	1.943	1.754	1.746	1.824
Ecuador	726	759	868	1.096	1.117	1.140	1.214	1.258	1.311	1.345	1.364	1.383	1.359	1.290	1.302
El Salvador	1.238	1.249	1.290	1.318	1.355	1.363	1.399	1.460	1.506	1.415	1.229	1.087	1.010	1.019	1.024
Guatemala	795	816	852	885	916	908	949	995	1.016	1.035	1.044	1.022	959	908	887
Guyana	680	697	657	655	715	745	761	715	730	714	692	725	647	605	596
Haití	316	330	328	338	351	349	372	368	380	402	424	404	384	379	374
Honduras	545	547	565	592	571	570	613	657	700	708	689	682	647	622	628
Jamaica	1.940	1.968	2.109	2.096	1.978	1.942	1.783	1.719	1.713	1.664	1.547	1.564	1.556	1.562	1.522
México	2.275	2.291	2.404	2.524	2.592	2.657	2.692	2.715	2.845	3.071	3.259	3.461	3.349	3.119	3.154
Nicaragua	991	990	974	1.016	1.121	1.078	1.096	1.155	1.028	729	729	750	724	734	696
Panamá	1.593	1.698	1.727	1.771	1.769	1.755	1.734	1.709	1.836	1.865	2.371	2.534	2.626	2.468	2.479
Paraguay	864	889	924	969	1.024	1.064	1.106	1.190	1.282	1.381	1.490	1.566	1.497	1.404	1.401
Perú	2.209	2.268	2.279	2.347	2.515	2.549	2.513	2.423	2.297	2.340	2.414	2.481	2.418	2.040	2.080
Rep. Dominicana	564	611	660	729	753	772	804	824	821	838	866	880	871	895	878
Suriname	629	673	726	790	851	920	995	1.152	1.216	1.156	1.056	1.159	1.104	980	916
Trinidad y Tobago	4.047	4.058	4.228	4.418	4.673	4.898	5.014	5.349	5.854	5.893	6.250	6.255	6.356	5.667	5.187
Uruguay	2.121	2.117	2.082	2.086	2.155	2.280	2.364	2.376	2.494	2.634	2.773	2.810	2.527	2.350	2.309
Venezuela	3.524	3.485	3.447	3.527	3.582	3.634	3.801	3.894	3.843	3.765	3.557	3.447	3.379	3.122	3.026
América Latina	2.031	2.103	2.188	2.309	2.396	2.414	2.486	2.544	2.571	2.681	2.852	2.787	2.701	2.572	2.604

Cuadro 1. Producto interno bruto per cápita (Cont.)
(Dólares estadounidenses de 1990)

País	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996p	Tasas promedio de crecimiento anual			
													1970	1980	1990	1996
Argentina	5.097	5.398	5.467	5.291	4.866	4.740	5.168	5.633	5.914	6.341	5.983	6.191	0,9	-2,5	4,6	
Bahamas	11.991	12.065	12.295	12.355	12.382	12.291	11.596	11.169	11.212	11.113	11.037	11.092	0,6	0,9	-1,7	
Barbados	5.737	6.266	6.518	6.694	7.013	6.656	6.458	6.130	6.212	6.456	6.573	6.864	1,7	1,2	0,5	
Bélice	1.528	1.552	1.686	1.786	1.964	2.122	2.127	2.231	2.261	2.243	2.263	2.258	...	2,3	1,0	
Bolivia	838	800	803	809	822	840	864	857	872	891	903	916	1,4	-1,9	1,4	
Brasil	2.803	2.950	2.989	2.926	2.960	2.788	2.747	2.691	2.744	2.867	2.969	3.007	6,8	-0,6	1,3	
Chile	2.028	2.098	2.183	2.300	2.475	2.519	2.652	2.874	2.991	3.066	3.259	3.440	1,0	1,1	5,3	
Colombia	1.300	1.367	1.417	1.453	1.476	1.503	1.503	1.530	1.586	1.651	1.720	1.730	3,2	1,7	2,4	
Costa Rica	1.789	1.831	1.860	1.865	1.909	1.924	1.915	2.004	2.074	2.114	2.113	2.054	2,6	-0,6	1,1	
Ecuador	1.324	1.324	1.188	1.299	1.262	1.264	1.298	1.316	1.321	1.354	1.358	1.355	6,5	-0,8	1,2	
El Salvador	1.019	1.006	1.015	1.015	1.006	1.034	1.049	1.104	1.089	1.202	1.249	1.257	-0,1	-1,7	3,3	
Guatemala	857	834	839	847	856	857	863	879	887	897	915	916	2,8	-2,0	1,1	
Guyana	598	604	576	522	491	464	507	558	626	676	704	748	0,2	-3,9	8,3	
Haití	367	362	357	345	333	316	300	251	239	210	215	215	3,0	-2,9	-6,3	
Honduras	635	621	638	649	654	633	632	649	674	644	648	648	2,4	-0,8	0,4	
Jamaica	1.425	1.411	1.508	1.540	1.632	1.705	1.700	1.710	1.718	1.713	1.709	1.668	-2,2	1,0	-0,4	
México	3.166	2.971	2.960	2.933	2.968	3.041	3.085	3.106	3.057	3.133	2.862	2.953	3,7	-0,7	-0,5	
Nicaragua	648	619	599	512	495	480	464	450	456	460	468	481	-3,0	-4,1	0,0	
Panamá	2.546	2.576	2.477	2.113	2.100	2.216	2.374	2.514	2.595	2.620	2.623	2.641	4,1	-0,7	3,0	
Paraguay	1.411	1.366	1.383	1.427	1.465	1.460	1.460	1.446	1.464	1.467	1.494	1.471	5,6	-0,2	0,1	
Perú	2.069	2.245	2.421	2.151	1.835	1.711	1.729	1.676	1.739	1.942	2.056	2.060	0,9	-3,4	3,1	
Rep. Dominicana	808	818	885	883	904	835	822	871	879	902	928	978	4,4	-0,4	2,7	
Suriname	884	830	747	796	833	816	838	879	774	717	783	849	5,3	-2,5	0,7	
Trinidad y Tobago	4.895	4.659	4.364	4.132	4.042	4.035	4.118	4.015	3.915	4.041	4.100	4.170	4,4	-4,3	0,5	
Uruguay	2.321	2.511	2.697	2.679	2.700	2.700	2.770	2.968	3.045	3.220	3.128	3.258	2,7	-0,3	3,2	
Venezuela	2.981	3.092	3.155	3.268	2.931	3.075	3.296	3.413	3.371	3.215	3.256	3.143	0,1	-1,4	0,4	
América Latina	2.615	2.673	2.706	2.660	2.620	2.565	2.607	2.639	2.679	2.781	2.755	2.801	3,5	-1,1	1,5	

Fuente: BID.

Volviendo al ámbito económico, los factores clave de impulso a la recuperación económica son las exportaciones y la inversión privada nacional y extranjera, cuyos comportamientos en el marco de las políticas prevalecientes obedecen principalmente a las señales del mercado de bienes. La inversión pública, que en el pasado desempeñaba un papel dinámico, especialmente en la construcción y mantenimiento de la infraestructura física de producción y en la formación de recursos humanos, ha sido remitida ahora a cumplir un rol subsidiario y de escala reducida conmensurable con fuertes restricciones impuestas al gasto público. Tanto en el desarrollo de las exportaciones como en el caso de la inversión privada, la apertura comercial y financiera externa de las economías latinoamericanas, así como las condiciones imperantes en los mercados internacionales, pasó a tener una incidencia mayor si acaso no determinante.

La liberalización comercial y financiera y el crecimiento económico latinoamericano

La apertura comercial y financiera impulsada por numerosos países latinoamericanos y del Caribe desde fines de la década pasada constituye, sin duda, el cambio más destacado en esta segunda mitad del siglo XX introducido por el actual paradigma de política de desarrollo económico de la región. En el segundo quinquenio de los setenta, Argentina, Chile y Uruguay ensayaron agresivas políticas de liberalización comercial y financiera, que en su tiempo fueron celebradas entusiastamente en los círculos financieros internacionales como ejemplos pioneros, pero que por diversas razones fracasaron penosamente.¹⁸ A pesar de ello, esta fue una experiencia que enseñó lecciones y marcó un cambio importante. Al cabo de varias décadas de predominio del modelo de industrialización sustitutiva de importaciones, adoptado en respuesta al colapso del comercio mundial provocado principalmente por la crisis de los años treinta y reforzado por las secuelas de la Segunda Guerra Mundial, los países latinoamericanos en su gran mayoría optaron por revertir ese modelo y abrir sus economías a la competencia comercial internacional. Con este objeto, estos países redujeron de manera drástica y unilateralmente –sin condiciones de reciprocidad en la apertura de mercados y obtención de concesiones– sus niveles y márgenes tarifarios y dismantelaron múltiples y variadas trabas no tarifarias utilizadas para frenar las importaciones.

El promedio regional de las tarifas disminuyó de alrededor del 42% a mediados de la década pasada a cerca del 14% en 1995, a la vez que la dispersión de sus niveles se redujo a menos de la mitad. Las restricciones no tarifarias, por su parte, que afectaban al 38% de las importaciones hace 10 años, ahora inciden sobre solamente un poco más del 6,8% de las mismas.¹⁹

¹⁸ Mohsin S. Khan y Roberto Zahler. Trade and Financial Liberalization Given External Shocks and Inconsistent Domestic Policies. IMF Staff Paper. Marzo 1985. Pp. 22-23.

¹⁹ BID. América Latina tras una década de reformas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 1997. Pp. 42-43.

El objetivo central de la reforma comercial fue, en principio, eliminar los efectos negativos del proteccionismo, particularmente su sesgo desfavorable sobre las exportaciones. La liberalización comercial está llamada a inducir la reasignación de los recursos productivos de conformidad con las ventajas comparativas de cada país, a estimular la eficiencia productiva y a reducir los precios de los bienes importados. Como resultado de ello, cabe esperar la expansión de las exportaciones, la diversificación de su estructura de productos y mercados y mayores y más amplios encadenamientos con el resto de las actividades productivas internas, que estimulen la innovación tecnológica y de organización y una expansión de la inversión productiva. En suma, la reforma comercial persigue convertir la actividad exportadora en un motor importante, si acaso no el principal, del desarrollo económico a largo plazo.

En América Latina las experiencias ganadas hasta ahora en este campo han sido en general positivas, aunque todavía es prematuro emitir juicios definitivos. El tiempo transcurrido desde la implantación de las nuevas políticas es relativamente breve y es necesario perseverar en estos esfuerzos si se desean alcanzar los frutos esperados, especialmente si se desea superar los costos a corto plazo de tales reformas.²⁰ Sin embargo, conviene comentar algunos de los resultados más importantes conseguidos hasta ahora. Para la región en su conjunto, el valor a precios constantes de las exportaciones de bienes y servicios (según los conceptos de cuentas nacionales) creció a una tasa media de 8,3% anual en el período 1990-96; o sea, casi el doble del respectivo ritmo de incremento entre 1970 y 1980 y más de 2,5 veces la tasa de crecimiento del PIB en los últimos seis años. Esta última relación marca un agudo contraste con la experiencia en los años setenta, cuando el crecimiento del PIB fue 1,5 veces el de las exportaciones. Así, la experiencia regional pone de manifiesto un verdadero vuelco en este ámbito, con un desempeño exportador relativamente dinámico.

No obstante, cabe preguntarnos si ése es un indicio suficiente para calificar al sector exportador como el motor del desarrollo regional en los años recientes. La respuesta no es sencilla ni categórica. Desde luego, la significación y los efectos económicos de la expansión exportadora dependen de la ponderación que esta actividad tiene en el cuadro económico global de cada país. A este respecto, si bien la incidencia de las exportaciones en el PIB global de la región aumentó notoriamente, de 14,8% en 1988-90 a 19% en 1994-96, casi el doble de la cifra de 1978-80, no cabe duda de que su ponderación no alcanza todavía los niveles críticos necesarios para constituir las factor determinante principal del desarrollo, como ha sido observado en la experiencia de la mayoría de los nuevos países industrializados del Sudeste Asiático.

²⁰ Como el estudio de Khan y Zahler lo probó: ... "la remoción de las barreras al comercio y los flujos de capitales genera algunos costos en el corto plazo. Aunque la tasa de inflación y las tasas de interés internas tienden a aproximarse a sus respectivos niveles internacionales, ello es acompañado por un aumento de la tasa de interés real, una disminución de la producción y el empleo, un aumento del déficit en cuenta corriente de balanza de pagos, una pérdida de reservas internacionales y una acumulación significativa de deuda externa, (además de) una apreciación del tipo de cambio real". Op. cit., p. 51.

Sólo en cinco países de América Latina y el Caribe la ponderación de las exportaciones ha sobrepasado la línea del 50% del PIB (Guyana, 79%; Panamá, 77%; Belice, 60%, y Trinidad y Tobago, 51%). En el otro extremo, entre las economías de mayor tamaño económico de la región, los coeficientes más bajos corresponden a Argentina (9,7%) y Brasil (9,6%), aunque en ambos casos esas cifras son casi el doble de las relativas a fines de la década de los setenta, mientras que México anotó un coeficiente de 31,2% en 1994-96, frente a un 20% en 1988-90 y a 11,6% en 1978-80.

En cuanto a la trayectoria de las importaciones en el último sexenio, éstas muestran un dinamismo comparativamente mayor que el de las exportaciones, pero que refleja el efecto combinado de la recuperación de la producción a partir de 1991 y de la apertura comercial. Este último fue especialmente significativo en cuanto revela la reversión de la tendencia contraccionista de las importaciones observada en los años ochenta, como resultado de las políticas de ajuste recesivo aplicadas en esos años y de los esfuerzos de contención de importaciones relacionados con la generación de superávit comerciales necesarios para sostener el servicio de la deuda externa y la transferencia neta de capitales de la región al resto del mundo. Así, de una fase de contracción de las importaciones de bienes y servicios, a razón de 0,6% anual entre 1980 y 1990, la región registró una expansión de las importaciones a una tasa media anual de 13,3% entre 1990 y 1996, en comparación con un guarismo de 8,3% de las exportaciones en el mismo período.

Así, la trayectoria comparada de las exportaciones e importaciones de los países latinoamericanos en los últimos años ha anotado una asimetría notoria, que para la mayoría de los países se ha traducido en crecientes déficit comerciales y en la mayor presión al aumento del déficit corriente de la balanza de pagos. Sólo Argentina, Ecuador, México, Suriname, Trinidad y Tobago y Venezuela registraron superávit comerciales en 1996. Algunos países han experimentado un vuelco de sus posiciones superavitorias de años anteriores a déficit, especialmente significativas en los casos de Brasil, Chile y Colombia; mientras que México consiguió pasar de altos déficit en el período de 1991 a 1994 a un superávit en 1995 y 1996. El cambio de la posición mexicana entre 1994 y 1995 fue del orden de los US\$25.000 millones,²¹ cifra que ilustra el mayor viraje positivo conseguido en tan corto plazo que registran las estadísticas históricas del país y de la región en general.

El balance en cuenta corriente de la región marcó en 1996 el mayor déficit de los años pasados, ascendente a US\$37.618 millones, sólo superado por las experiencias de 1993 y 1994. Ello refleja el aumento de los déficit comerciales y el incremento de los déficit en las transacciones de servicios, inclusive una tendencia expansiva del saldo neto de pagos por utilidades e intereses al capital extranjero.²² Los déficit corrientes más altos en 1996 fueron registrados por Argentina, Brasil, Colombia y Perú. En cambio, México anotó en los dos últimos años una disminución notable del déficit externo, corrigiendo exitosamente los fuertes desequilibrios de los años 1989 a 1994; así como también Venezuela, que incrementó apreciablemente su superávit corriente en los tres últimos años.

²¹ BID. Op. cit. Cuadro D-3. P. 244.

²² BID. Op. cit. Cuadro D-12. P. 248.

En relación al ámbito financiero de las relaciones económicas internacionales de los países latinoamericanos, la apertura y liberalización de los sistemas financieros de estos países han permitido ampliar y flexibilizar extraordinariamente los canales e instrumentos mediante los cuales tiene lugar la afluencia de capitales externos hacia la región. Estos cambios, además de formar parte de las reformas estructurales emprendidas por estos países desde la década pasada, responden a las mudanzas tan extraordinarias ocurridas en los años recientes en el marco de los mercados financieros internacionales, con un predominio creciente de los capitales privados. Todo ello ha facilitado el financiamiento de los déficit corrientes de la balanza de pagos de estos países e incluso, en la mayor parte del tiempo, ha permitido acrecentar sus reservas monetarias internacionales.

El ingreso neto de capitales externos aumentó a US\$63.000 millones en 1996, marcando una recuperación importante a partir de 1994, a la vez que un cambio en su composición. Su monto global superó por segundo año consecutivo al déficit corriente de la balanza de pagos, permitiendo una acumulación de reservas internacionales de US\$24.425 millones en 1995 y de US\$26.509 millones en 1996.²³ Su composición cambió extraordinariamente en los dos últimos años: en 1995 más de la mitad de los flujos totales fueron suministrados por fuentes oficiales, en respuesta principalmente a las necesidades financieras surgidas de la crisis de México y Argentina de fines de 1994 y comienzos de 1995. En cambio, en 1996 el componente oficial anotó un saldo neto negativo, como reflejo en gran medida de los reembolsos pagados por México de la asistencia financiera recibida en 1995. Los ingresos de capitales privados aumentaron extraordinariamente, más que compensando la baja del componente oficial. A la vez, en cuanto al destino por países de los capitales externos recibidos por la región, en 1993 un 66% del total fue absorbido por Argentina y México. En 1996 esta proporción disminuyó a un 18%. En cambio, la porción absorbida por Brasil aumentó del 14% en 1993 al 52% en 1996.²⁴

La tendencia ascendente de los ingresos de capitales externos recibidos por América Latina en los últimos años ha revivido la controversia y los temores asociados con sus efectos adversos sobre la estabilidad económica de sus países anfitriones, además de su incidencia sobre la vulnerabilidad externa de sus economías. La creciente disponibilidad de fondos genera presiones al aumento del gasto interno por encima de los niveles de producción interna y con ello de la apreciación de la tasa de cambio real, que abarata los precios de los bienes importados y reduce la competitividad de las exportaciones: "...en la mayoría de los países latinoamericanos, las tasas de cambio real experimentaron significativas apreciaciones reales y (provocaron) pérdidas de competitividad después de 1992" y "la apreciación de la tasa de cambio real generada por los crecientes ingresos de capitales no constituye un fenómeno nuevo en América Latina. A fines de los años setenta, la mayoría de los países, especialmente los del Cono Sur, fueron inundados con

²³ BID. Op. cit. Cuadro D-1. P. 243.

²⁴ BID. Op. cit. Cuadro D-14. P. 249.

recursos externos, que condujeron a grandes apreciaciones (cambiarias)²⁵. Con respecto a la vulnerabilidad financiera externa de estas economías, ella aumentó como resultado de la creciente incidencia de los capitales externos en el financiamiento de los gastos internos en consumo e inversión, y su efecto es tanto mayor cuanto más alta es la ponderación de los capitales especulativos de corto plazo, que encierran, como ha sido observado, el serio problema de una alta inestabilidad y reversibilidad.

Tendencias de la distribución del ingreso

Uno de los problemas más agudos y trascendentes del desarrollo económico y social de los países de América Latina y el Caribe consiste en la persistente y pronunciada inequidad de que adolece la distribución del ingreso. En nuestra realidad este fenómeno es de vieja data, pero de nueva edición. A pesar del progreso y la transformación económica, es un problema que ha tendido a agravarse en la mayoría de los países en el transcurso de los últimos 10 años. Sus manifestaciones y efectos son múltiples y complejos, destacándose el problema de la agudización de la pobreza. Si bien el origen de la desigualdad distributiva obedece en su mayor parte a factores de carácter interno, las convulsiones comerciales y financieras de origen externo y las exigencias de cambio tecnológico que plantea el avance de la globalización generan efectos en general adversos a la equidad distributiva.

Según algunas estadísticas básicas preparadas por la CEPAL²⁶ sobre la base de encuestas de hogares en 12 países de la región, el grado de concentración de la distribución del ingreso entre los grupos más ricos (índice de Gini) aumentó entre 1986 y 1994 en la mitad de los países considerados (Argentina, Colombia, México, Panamá, Paraguay y Venezuela), se mantuvo relativamente constante en Costa Rica y disminuyó en cinco países (Bolivia, Brasil, Chile, Honduras y Uruguay). La recuperación económica y el crecimiento del producto registrado en la región a comienzos de los años noventa tampoco se tradujeron en un mejoramiento espontáneo de la distribución del ingreso como se esperaba, lo que ha reforzado la necesidad de buscar políticas proactivas conducentes a la solución de este problema. En tres de los países que anotaron tasas de crecimiento del producto cercanas a 4% o más aumentó la concentración (Argentina y Colombia y, en menor medida, Chile); en Panamá se mantuvo estable, y disminuyó en Bolivia y Uruguay. Los países que anotaron un crecimiento menor o moderado muestran resultados diversos: en Brasil aumentó la porción del ingreso captada por los grupos de menores ingresos; Honduras apuntó resultados similares y México anotó también un leve mejoramiento distributivo. En cambio, Costa Rica, Paraguay y Venezue-

²⁵ Sebastián Edwards. *Crisis and reform in Latin America. From despair to hope*. A World Bank Book. Oxford University Press, 1995. Pp. 137 y 139. Una apreciación similar fue formulada también por Guillermo A. Calvo, Leonardo Leiderman y Carmen Reinhart. Capital inflows and real exchange rate appreciation in Latin America. IMF Staff Papers, Vol. 40, N°1, marzo 1993. Pp. 108-109.

²⁶ CEPAL. Op. cit. Pp. 1-44 y 45.

Cuadro 2. Variaciones en la distribución del ingreso en áreas urbanas, 1986, 1990, 1992 Y 1994^a

País	Coeficiente Gini ^b				Cambios en la participación en el ingreso entre 1990 y 1994 ^c		Participación en el ingreso en 1994 frente a 1986	
	1986	1990	1992	1994	Más pobre	Más rico	Más pobre	Más rico
Argentina (Buenos Aires)	0,41	0,42	0,41	0,44	Bajó	Se mantuvo igual	Más baja	Igual
Bolivia	-	0,48	0,47	0,43	Aumentó	Bajó	-	-
Brasil ^c	0,54	0,54	0,51	-	Aumentó	Bajó	Más alta	Más baja
Chile	0,49	0,47	0,47	0,48	Se mantuvo igual	Aumentó	Más alta	Más alta
Costa Rica	0,36	0,35	0,36	0,36	Se mantuvo igual	Aumentó	Igual	Igual
Colombia ^d	0,46	0,45	0,45	0,51	Bajó	Aumentó	Igual ^d	Más baja ^d
Honduras	-	0,49	0,46	0,46	Aumentó	Bajó	-	-
México	0,32	0,42	0,41	0,41	Aumentó	Bajó	Más baja	Más alta
Panamá	0,43	0,45	0,45	0,45	Aumentó	Aumentó	Más baja	Más alta
Paraguay (Asunción)	0,4	0,36	0,39	0,42	Bajó	Aumentó	Igual	Más alta
Uruguay	0,39	0,35	0,30	0,30	Aumentó	Bajó	Más alta	Más baja
Venezuela	0,38	0,38	0,38	0,39	Se mantuvo igual	Aumentó	Igual	Más alta

Fuente: CEPAL *Panorama social de América Latina*. Edición 1993 (LC/G.1946/P), Santiago, Chile, 1997, cap.II.

^a El signo * indica un incremento o reducción de tres puntos porcentuales o más.

^b Los coeficientes de Gini fueron calculados sobre la base de la distribución del ingreso en hogares agrupados por deciles.

^c La última cifra disponible corresponde a 1993.

^d Hasta 1992 los datos corresponden a las siete ciudades principales. Desde 1992 se refieren a toda el área urbana.

la vieron incrementar la porción del ingreso de los estratos más altos (Cuadro 2). Así, “el balance de los cambios distributivos desde 1985 hasta 1994 permite concluir que los países que lograron crecer a tasas más elevadas (por períodos más o menos prolongados) después de la recuperación posterior a la crisis (de los años ochenta) no avanzaron hacia una menor desigualdad, con excepción de Uruguay.²⁷

El agravamiento registrado por la desigualdad distributiva en la región constituye un motivo de crecientes preocupaciones en los medios políticos e intelectuales de nuestros países. Tampoco han faltado las advertencias y reclamos formulados por observadores y personeros destacados de la comunidad internacional. Entre éstos cobran especial relevancia los llamados hechos

²⁷ CEPAL. Op. cit. p. 1-54.

por Michel Camdessus, advirtiendo que se necesitan esfuerzos mayores para reducir la desigualdad en la distribución del ingreso y crear más oportunidades para los menos favorecidos, que permitan consolidar los avances económicos conseguidos hasta ahora con las reformas.²⁸

¿Qué factores explican esos resultados en general desfavorables? Una primera razón la constituye la secuencia de la contracción del producto per cápita sufrida en los años ochenta, seguida por una recuperación económica insuficiente que se ha registrado en lo transcurrido de esta década. Como es sabido, la adversidad económica siempre castiga con mayor rigor a los grupos de menores ingresos, que en general adolecen de menos opciones y capacidad para protegerse de las crisis. La insuficiencia del crecimiento económico regional, entre otros efectos graves, ha impedido mejorar la situación del empleo y de los salarios reales; dos factores claves en la determinación del ingreso de los sectores menos protegidos.

En la mayoría de los países el desempleo urbano ha aumentado significativamente en los 10 años pasados, en contraste con los logros alcanzados hacia la solución de este problema por un número reducido de países, entre los que destacan Bolivia y Chile (Cuadro 3). La mayor parte del empleo generado en los años noventa ha tenido lugar en el sector de la economía informal, bajo condiciones de baja productividad y reducidos salarios. Se estima que un 84% del empleo creado entre 1990 y 1995 ha sido en el sector informal, el cual concentra alrededor del 56% del empleo total en la región. Estas condiciones explican en gran medida el estancamiento registrado por la productividad media general del trabajo, con un aumento promedio de sólo 0,1% anual entre 1990 y 1995, cifra que refleja el efecto deprimente de la baja y declinante productividad del sector informal sobre los incrementos de productividad de los sectores modernos de las economías.

Respecto a los salarios reales, en todos los países el crecimiento de los salarios reales se retrasó visiblemente frente a la expansión del PIB, con las únicas excepciones de Brasil, donde el mejoramiento salarial duplicó el ritmo de crecimiento del PIB, y de México, donde ambos conceptos crecieron a la par. De 17 países de la región, 13 tuvieron un salario mínimo real más bajo en 1995 que en 1980. Se estima, además, que los trabajadores del sector informal ganan aproximadamente la mitad del ingreso de los obreros en las empresas del sector moderno.

El sector privado moderno de las economías latinoamericanas generó en el primer quinquenio de los años noventa 2,7 millones de nuevas plazas de trabajo, mientras que el sector público, en pleno proceso de reformas (racionalización y privatización de empresas estatales), eliminó 200.000 puestos de trabajo durante el mismo período. Cabe aclarar, sin embargo, que en el sector privado moderno de estas economías, se ha combinado un proceso de fuerte contracción del empleo (de 6,4%) en el ámbito industrial, como resultado de un rápido incremento de la productividad y de sólo un modesto incremento de la producción, con una importante creación de empleo por parte de los sectores de la construcción y los servicios.²⁹

²⁸ Michel Camdessus. *Hacia la segunda generación de reformas estructurales en América Latina*. Convención Nacional de Bancos 1997, Buenos Aires, Argentina, 21 de mayo de 1997. FMI, 97/6(S).

²⁹ CEPAL. Op. cit. Pp. II-66 a 69.

Cuadro 3. Desempleo urbano, 1980-1996*(Tasas anuales promedio)*

	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
América Latina y el Caribe (Promedio regional)	6,2	7,3	5,8	5,8	6,3	6,3	6,4	7,3	7,7
Argentina (Tasa urbana total)	2,6	6,1	7,5	6,5	7,0	9,6	11,5	17,5	17,2
Bolivia (Capitales de departamento)	...	5,8	7,3	5,8	5,4	5,4	5,8	3,1	3,6
Brasil (Seis áreas metropolitanas)	6,3	5,3	4,3	4,8	5,8	5,4	5,1	4,6	5,7
Chile (Región metropolitana)	11,7	17,2	6,5	9,3	7,0	6,2	8,3	7,4	7,2
Colombia (Siete áreas metropolitanas)	10,0	13,9	10,5	10,2	10,2	8,6	8,9	8,9	11,4
Costa Rica (Tasa urbana total)	6,0	6,7	5,4	6,0	4,3	4,0	4,3	5,7	...
Ecuador (Tasa urbana total)	5,7	10,4	6,1	8,5	8,9	8,9	7,8	7,7	...
El Salvador (Tasa urbana total)	...	...	10,0	7,9	8,2	8,1	7,0	7,0	7,5
Guatemala (Total nacional)	2,2	12,1	6,5	6,4	5,7	5,5	5,2	4,3	...
Honduras (Tasa urbana total)	8,8	11,7	7,8	7,4	6,0	7,1	4,0	6,0	6,3
México (Tasa urbana total)	4,5	4,4	2,7	2,7	2,8	3,4	3,7	6,3	5,7
Nicaragua (Total nacional)	...	3,2	11,1	14,2	17,8	21,8	20,7	18,2	16,1
Panamá (Región metropolitana)	9,9	15,6	20,0	19,3	17,5	15,6	16,0	16,2	16,4
Paraguay (Área metropolitana de Asunción)	4,1	...	6,6	5,1	5,3	5,1	4,4	5,3	...
Perú (Área metropolitana de Lima)	7,1	10,1	8,3	5,9	9,4	9,9	8,8	8,8	8,7
Uruguay (Montevideo)	7,4	13,1	9,2	8,9	9,0	8,4	9,2	10,8	12,6
Venezuela (Tasa urbana total)	6,6	14,3	11,0	10,1	8,1	6,8	8,9	10,9	11,9

Fuente: CEPAL, basado en datos oficiales.

Una segunda causa del aumento del desempleo y del deterioro salarial consiste en los efectos a corto plazo de la apertura comercial externa y de la creciente competencia internacional. Por una y otra razón han surgido fuertes exigencias de readecuación productiva, de reorganización y mejora tecnológica de las empresas modernas, a fin de hacerlas más competitivas, lo cual se ha traducido en general en reducciones drásticas de personal y de costos salariales y beneficios. Un fenómeno semejante ha ocurrido entre las empresas estatales, especialmente en aquellas sometidas a la privatización. En algunos países esos procesos de transformación y modernización productiva han sido facilitados mediante reformas laborales y de los sistemas previsionales, que han permitido flexibilizar las prácticas de contratación y despido de trabajadores y reducir sus costos salariales y por beneficios sociales. La reducción del costo unitario del trabajo ha sido también una condición propiciadora y de atracción de la inversión extranjera. Cabe esperar que a más largo plazo, a medida que el mejoramiento de la productividad y de la competitividad comercial internacional de las empresas modernas latinoamericanas permitan aumentar las ventajas comparativas de nuestras exportaciones y su acceso a los mercados externos, será posible ampliar la producción de este sector y volver a constituirlo en una fuente de generación de empleo en la región.

En tercer lugar, la modernización tecnológica, con efectos ambivalentes sobre el empleo y la distribución del ingreso, ha constituido otra fuerza conducente a una mayor polarización de ingresos entre distintos sectores laborales y de la sociedad latinoamericana en general. Inclusive entre los países industrializados, aunque no se ha probado que éste sea un fenómeno general, según la OECD existirían preocupaciones de “que el cambio tecnológicamente sesgado, o que el mayor comercio con países de bajos salarios, podría resultar en una creciente polarización entre trabajadores con buenos empleos y aquellos con bajos empleos”.³⁰ En otra parte del mismo informe se apunta también que “en México la significativa reestructuración económica y liberalización comercial de hecho no ha conducido a un aumento de los salarios de los obreros menos calificados, sino que por el contrario ha aumentado los salarios de aquellos mejor calificados”.³¹

La CEPAL, por su parte, ha constatado que el fenómeno de polarización antes indicado ha incidido en la estructura salarial latinoamericana en los años recientes. La distancia entre los ingresos de profesionales y técnicos y los de los trabajadores de sectores de baja productividad aumentó entre 40% y 60% en 1990-94. Ello se debió a la rápida mejora de los ingresos laborales de la mano de obra calificada y a la reducción o estancamiento de las retribuciones de lo que queda al margen de los procesos de modernización productiva y que constituye una proporción elevada del empleo total.³² En nueve de los 10 países considerados, las disparidades de ingreso entre los profesionales y técnicos y los trabajadores en sectores de baja productividad (miniempresa; trabajadores por cuenta propia no profesionales ni técnicos y empleados domésticos) aumentó significativamente en años recientes (Cuadro 4). Se considera que esto refleja en gran medida la concentración del

³⁰ OECD, *Employment Outlook*, Julio 1996, P. 94.

³¹ OECD, *Op. cit.* P. 63.

³² CEPAL, *Op. cit.* Pp. 11-70.

Cuadro 4. Ingresos promedio y diferencias de ingreso según tipo de empleo
(Áreas urbanas)

País	Año	Ingreso promedio ^a			Diferencias de ingreso ^c	
		Profesionales y técnicos	Asalariados del sector público y privado en empresas con más de cinco empleados	Trabajadores en sectores de baja productividad ^b	(1)/(2)*100	(1)/(3)*100
		(1)	(2)	(3)		
Bolivia	1989	7,6	3,9	3,4	195	224
	1994	7,2	3,9	2,3	185	313
Brasil	1987	7,7	4,8	3,4	160	226
	1993	7,5	4,4	2,3	170	326
Chile	1990	6,6	4,1 ^d	3,9 ^c	161	169
	1994	8,4	4,8 ^d	4,1 ^c	175	205
Colombia (8 ciudades principales)	1990	6,7	3,3 ^d	3,3 ^c	203	203
	1994	7,9	3,4 ^d	2,7 ^c	232	293
Costa Rica	1990	7,2	5,7	3,2	126	225
	1994	8,2	5,8	3,6	141	228
Honduras	1990	6,5	3,5	1,5	186	433
	1994	4,5	2,4	1,4	188	321
México	1989	5,5	3,5 ^d	4,0 ^c	157	138
	1994	6,3	3,9 ^d	3,1 ^c	162	203
Paraguay (Asunción)	1990	3,9	2,6	2,4	150	163
	1994	6,7	3,2	2,0	209	335
Uruguay	1990	6,0	3,9	2,7	154	222
	1994	9,6	4,9	3,1	196	310
Venezuela	1990	4,2	3,8	3,6	111	117
	1994	6,3	3,4	3,3	185	19

Fuente: CEPAL, *Panorama social de América Latina*, edición 1996 (LC/G). Santiago, Chile, 1997. United Nations publications, Sales No. S.97.II.G.4.

^a En múltiplos del valor per cápita de la línea que define la pobreza..

^b Incluye asalariados en empresas de hasta cinco empleados; independientes no profesionales ni técnicos, y empleados domésticos.

^c Incluye independientes no profesionales ni técnicos y empleados domésticos.

^d Total de asalariados del sector público y privado.

avance tecnológico incorporado en las nuevas maquinarias y equipos y la reorganización de las empresas en las actividades de producción más dinámicas, las cuales emplean profesionales, técnicos y trabajadores con calificaciones altas y específicas. Las nuevas tecnologías, intensivas en capital y sustitutivas de mano de obra que han sido adoptadas por estas actividades han resultado estimuladas en algunos países por la sobrevaloración del tipo de cambio real derivada de la abundante disponibilidad de capitales foráneos.

Pero además de los factores de demanda de trabajo antes anotados —baja tasa de crecimiento del PIB; patrones tecnológicos intensivos en capital y sustitutivos de mano de obra, y transformaciones productivas inducidas por la competencia comercial internacional— otro factor decisivo del desempleo y de la polarización salarial en América Latina corresponde al lado de la oferta de trabajo; esto es, la disponibilidad y calidad de trabajo calificado según diferentes categorías. Y es aquí donde se registran serias deficiencias, que parecen haber sido exacerbadas por las exigencias de modernización productiva planteadas por la apertura comercial de los años recientes.

Según estudios realizados por la CEPAL, en algunos países de la región "... las diferencias de niveles educacionales es la variable individual que en mayor medida contribuye a la inequidad en los ingresos de los ocupados... Las desigualdades en las remuneraciones... son expresión de importantes diferencias en el acceso a la educación ... y en la calidad de la formación adquirida",³³ que son condiciones en general adversas para los grupos de menores ingresos. En consecuencia, para romper esta circularidad perversa de la pobreza y avanzar en la consecución de una mayor equidad y de una reducción del desempleo, es necesario implementar políticas encaminadas a elevar los niveles educacionales y capacitar a la fuerza de trabajo, especialmente de los sectores de menores ingresos y más pobres de la sociedad.

A la incidencia de la polarización salarial y del desempleo sobre la inequidad de la distribución del ingreso en los países latinoamericanos se sumó la disminuida capacidad de los gobiernos para atender a las crecientes demandas de protección social. En nuestra región se han realizado sacrificios extraordinarios para reducir los déficit fiscales, consiguiéndose resultados notables a este respecto: el déficit promedio en los años noventa ha fluctuado de 0,2 a poco más de 2% del PIB, en comparación con un promedio del orden del 23% en 1983-89. Ello se ha conseguido mediante una fuerte reducción del gasto fiscal, de un 32% del PIB en 1986-1987 a alrededor del 25% en 1996. Los ingresos fiscales registraron también una tendencia declinante, desde un 27% del PIB en 1985 a poco más del 22% en 1993, para luego aumentar en los tres años pasados hasta cerca del 24% en 1996.³⁴ Tanto los gastos como los ingresos fiscales proyectan efectos distributivos que responden a propósitos definidos de política, entre los cuales el logro de una mayor equidad social puede ser prioritaria o simplemente residual.

³³ CEPAL. Principales características de la distribución del ingreso en América Latina. Notas sobre la economía y el desarrollo. N° 599. Enero 1997.

³⁴ BID. América Latina tras una década de reformas. Op. cit. Gráfico 20. P. 19.

A ese respecto, la evidencia empírica pone de manifiesto una penosa tendencia a la disminución del gasto social real per cápita en el transcurso de la década de los ochenta: bajó de US\$237 por persona en 1980-81 a US\$202 en 1982-89 (dólares de 1985). La recuperación económica de comienzos de los años noventa, traducida en cierto aumento de ingresos fiscales, y la agudización de la brecha social y la pobreza confluyeron en dar una mayor prioridad al gasto social, traducida en su incremento a US\$208 per cápita en 1990-93.³⁵ Esta cifra marca una recuperación sólo parcial de la pérdida sufrida a raíz de la crisis de los años ochenta, pero su significación es importante en cuanto ella revela un cambio de tendencia en la dirección deseada, que puede ser acompañada por mejoras cualitativas en su composición y focalización en favor de los grupos sociales de menores ingresos.

Resumen y conclusiones

La globalización se proyecta sobre América Latina y el Caribe con efectos muy diversos y complejos, que ofrecen grandes oportunidades y que, a la vez, crean o agravan condiciones adversas a su desarrollo económico y social. La identificación y evaluación de esos efectos y la caracterización de sus mecanismos de transmisión o propagación resultan ser una tarea difícil, sobre todo cuando en la dinámica del cambio los factores exógenos se entremezclan con elementos propios de las realidades económica, social y política de estos países. El horizonte temporal del análisis, referido principalmente a los últimos 10 a 20 años, limita también su validez. Este es un período en el que observamos en la región, así como en muchas otras latitudes, un verdadero movimiento pendular, de regreso a la apertura e interdependencia económica externa que predominaron hasta la Gran Depresión. El movimiento tiene, sin dudas, elementos nuevos y plantea desafíos sin precedente, pero la significación de los mismos debe ser debidamente ponderada en el contexto de la evolución histórica a largo plazo.

Este análisis enfoca sólo algunos aspectos principales de la evolución económica regional, en los cuales estos países están expuestos en mayor grado a los efectos de factores externos. El primero de ellos y de mayor significación consiste en el desempeño económico global de estos países, según las cifras del PIB total y per cápita. Si bien el ritmo de crecimiento del PIB en 1990-96 de sólo 3,3% anual marca una recuperación con respecto al semiestancamiento de los años ochenta, resulta insatisfactorio desde al menos tres puntos de vista: a) respecto a las expectativas abiertas por la realización de grandes sacrificios vinculados a esfuerzos de estabilización y reformas estructurales; b) respecto al potencial económico que encierra una vasta disponibilidad de recursos productivos ociosos o parcialmente ocupados y cuya viabilidad ya fuera constatada en las décadas de los años sesenta y setenta, y c) respecto a los niveles de crecimiento necesarios para corregir el

³⁵ CEPAL. El gasto social en América Latina: un examen cuantitativo y cualitativo. Cuadernos de la CEPAL, No 73, 1994. Cuadro 3. P. 17.

grave problema del aumento del desempleo y de la pobreza. Tan sólo un índice de la insuficiencia del crecimiento económico reciente lo constituye el hecho de que el producto per cápita, a precios constantes en dólares de 1990, alcanzó en 1996 un promedio regional de US\$2.801; o sea, una cifra menor en 2% a la de 1980.

El bajo crecimiento económico latinoamericano no es un fenómeno aislado. Junto a lo observado en América Latina, el PIB real de los países de la OECD disminuyó también su ritmo de crecimiento, de 3,8% anual en 1970-79 a 2,9% en 1980-1989 y a 1,7% en 1990-96.⁷¹ La tendencia declinante del crecimiento económico del mundo industrializado, con el cual la América Latina sostiene la mayor parte de sus relaciones comerciales, financieras y tecnológicas externas, constituye una condición que limita, directa e indirectamente, las posibilidades efectivas de crecimiento a largo plazo de América Latina.

La liberalización comercial y financiera emprendida por los países latinoamericanos abrió las compuertas a un creciente flujo de intercambio comercial y de capitales externos, con el que estos países se han reinsertado en los mercados internacionales. El promedio regional de las tarifas disminuyó en los últimos 10 años de 42% a 14%, a la vez que la dispersión de las tasas tarifarias se redujo a la mitad y se dismanteló el complejo sistema de prohibiciones o trabas a las importaciones que se había montado en tiempos de autarquía comercial. Como reflejo en parte de estas medidas, el valor a precios constantes de las exportaciones de bienes y servicios (no factoriales) de la región aceleró significativamente su ritmo de expansión en 1990-96, a 8,3% por año; o sea, casi el doble de su expansión entre 1970 y 1980 y 2,5 veces la tasa de incremento del PIB. No obstante, el crecimiento de las importaciones, a una tasa de 13,3% por año en 1980-96, superó con creces la expansión de las exportaciones, creándose una brecha comercial creciente y de proyecciones preocupantes en cuanto a su impacto sobre la trayectoria desfavorable del déficit corriente de la balanza de pagos; el cual ascendió a US\$37.618 millones en 1996. La interrogante gira en torno a la sostenibilidad del crecimiento económico, todavía de magnitud insuficiente, frente a un desequilibrio macroeconómico de ese calibre.

Los ingresos de capitales externos han registrado una trayectoria en general positiva durante el sexenio pasado, alcanzando una cifra del orden de los US\$63.000 millones en 1996, que permitió superar las crisis de Argentina y México a fines de 1994 y comienzos de 1995; financiar el déficit corriente de la balanza de pagos, y generar excedentes de liquidez que alimentaron la formación de reservas internacionales en 1995 y 1996, por montos de alrededor de US\$25.000 millones cada año. La abundancia de capitales externos y su impacto de sobrevaloración cambiaria han distorsionado los precios relativos del capital y el trabajo y de las exportaciones e importaciones. Lo primero puede haber inducido la adopción de tecnologías intensivas en capital importado y expulsoras de trabajo en el sector moderno de las economías. Lo segundo ha castigado las exportaciones y bonificado las importaciones.

La insuficiencia del crecimiento económico, la asimetría en las trayectorias de las exportaciones e importaciones y la abundancia de capitales externos han originado efectos adversos sobre el empleo y la distribución del ingreso: en el primer caso aumentando el desempleo y en el

segundo, incrementando la inequidad. Ambos efectos han sido factores determinantes importantes de la persistente situación de pobreza que hoy sufren alrededor de 210 millones de latinoamericanos; o sea, cerca del 46% de la población regional.

¿Qué hacer frente a los desafíos que nos plantea la globalización? Una primera aproximación estratégica y general a los problemas consiste en poner en marcha políticas internas que fortalezcan la capacidad de defensa de las economías latinoamericanas frente a los efectos adversos de la globalización, a la vez que permitan aumentar al máximo los beneficios que podrían derivarse de una participación plena de la región en la economía mundial.

Entre las distintas políticas necesarias, cuya definición específica, secuencia e intensidad deben responder a las realidades propias de cada país, cabe destacar tres en particular. La primera se refiere a la necesidad de aumentar significativamente la generación de ahorro interno, no sólo para recuperar sus niveles históricos más altos de principios del decenio de los setenta, sino también para sostener, principalmente sobre la base del esfuerzo interno, una mayor formación de capitales para acelerar el crecimiento económico, asimilar el avance tecnológico y absorber eficientemente el aumento de la fuerza laboral y el desempleo. Un segundo cuerpo de políticas debe estar dirigido a ampliar, diversificar y mejorar las ventajas comparativas y la capacidad exportadora de las economías latinoamericanas, así como el acceso de los productos de la región a los mercados internacionales. Lejos de un anacrónico empeño mercantilista, el objetivo fundamental es ensanchar eficientemente los horizontes de producción interna y competir exitosamente en el ámbito internacional, a fin de restablecer los equilibrios macroeconómicos fundamentales y aumentar la generación orgánica de divisas con que sostener un crecimiento económico más rápido y estable.

Una tercera exigencia radica en la necesidad de reforzar y profundizar las reformas estructurales que los países latinoamericanos han venido impulsando en los últimos 10 años. La liberalización de mercados ha de ser acompañada por importantes esfuerzos de mejoramiento de los mecanismos de supervisión e información y de fomento de la competencia, que redunden en beneficios tanto para los productores como para los consumidores. Las instituciones judiciales y los organismos reguladores deben ser ajustados a las nuevas exigencias. Asimismo, debe avanzarse en el ámbito de las reformas financieras, para mejorar la eficiencia y la estabilidad del sistema y extender el ámbito de sus operaciones a sectores económicos y sociales que han permanecido marginados, así como también ha de avanzarse la reforma laboral en pro de una mayor eficiencia y equidad en la contratación del trabajo.

Como continuación de las reformas aplicadas hasta ahora, los países de la región transitan a una nueva fase de reformas, que ha solido llamarse de "reformas de segunda generación", y que incluye la culminación de procesos de cambio pendientes o incompletos y la adopción de nuevas reformas llamadas a resolver deficiencias institucionales y a atender al frente social. En este ámbito cabe destacar los esfuerzos que los países latinoamericanos realizan a fin de racionalizar y modernizar el Estado, inclusive un proceso activo de descentralización de funciones a los gobiernos locales y de apertura de espacios a una mayor participación de la comunidad local y de los organismos de la sociedad civil en la formulación y ejecución de las políticas.

En el frente social la agenda de tareas pendientes es compleja y urgente, y su implementación debe marchar en armonía con los avances en la esfera económica en una relación de complementación y apoyo mutuo. A este respecto, las áreas clave donde es necesario hacer esfuerzos extraordinarios incluyen las de educación, salud, creación de empleo y apoyo al desarrollo de la mediana, pequeña y miniempresa.

La educación constituye un área verdaderamente crítica, ya sea por sus implicaciones como factor decisivo del progreso económico y la equidad social, como por su papel en la consolidación y perfeccionamiento de la vida democrática y en la dignificación de la persona humana y la formación del ciudadano. Si en el mundo desarrollado se reconoce ampliamente que la educación plantea un incesante reto de reforma y mejoramiento, en América Latina y el Caribe existen las mismas razones y muchas más, que se relacionan con su estado de atraso en diversos frentes y con los graves déficit de cobertura, calidad y eficiencia de sus sistemas educativos.

Otro frente en el que la región confronta un reto de grandes proporciones es el de la creación de empleo productivo, que permita absorber el crecimiento vegetativo de la fuerza de trabajo y disminuir drásticamente el alto desempleo abierto y disfrazado. Debemos reconocer que en este campo la complejidad del problema del empleo obedece no sólo a la dinámica demográfica en la región que, aunque declinante, sigue siendo comparativamente alta en el plano internacional, sino también a los efectos y dilemas que traen consigo la transformación y modernización económica.

A este respecto, el aumento de la dotación de capital por unidad de trabajo y las presiones a la desindustrialización, que tanta incidencia han tenido en el desempleo en los países desarrollados, especialmente en Europa, se proyectan también sobre las economías latinoamericanas, pero de manera prematura a sus condiciones de desarrollo relativo. Es por ello que las políticas de empleo en nuestra región han de buscar formas tecnológicas que permitan armonizar las metas de eficiencia económica con la creación de empleo productivo, a la vez que es necesario aumentar significativamente la inversión y la base productiva y mejorar sustancialmente la calidad de la oferta laboral. Un problema de características especiales en la región lo constituye la creciente masa de empleo de baja productividad concentrada en los sectores de pequeña y microempresa, cuyo desarrollo futuro implica superar las causas que generan su expansión y, a la vez, fomentar el mejoramiento del desempeño productivo del sector y la capacitación empresarial y laboral para su reinserción en el ámbito de la economía moderna.

Una de las vías de expansión de la base productiva de América Latina y el Caribe, bajo condiciones de creciente eficiencia y capacidad competitiva internacional, la constituye la integración económica regional que, en los últimos años y en el marco abierto a la competencia comercial externa, ha registrado una dinámica de cambio y expansión extraordinaria. La maduración paulatina de los avances de eficiencia productiva conseguidos por la vía del comercio recíproco entre estos países ofrece una reserva de gran potencial para proyectar el desarrollo de la base exportadora a los mercados internacionales y con ello a una expansión de la producción de la región en general y del ámbito de atracción de un ingreso creciente de inversión directa extranjera.

En síntesis, América Latina en el actual contexto globalizado internacional ha tenido beneficios y costos, con un balance difícil de precisar. Pero su única opción consiste en tratar de mejorar ese balance, adaptándose a los cambios de esa nueva realidad. La transformación y modernización en curso, inclusive la apertura comercial y financiera externa, están dando frutos valiosos, pero es necesario mejorar la coherencia y efectividad de las políticas para resolver graves y urgentes problemas de desempleo y pobreza. Es un reto formidable e ineludible.

Página en blanco a propósito

Capítulo VI

LA MODERNIZACION INSTITUCIONAL

Página en blanco a propósito

Resumen

Vivimos en un mundo de cambios rápidos y profundos, que nos sorprende todos los días. Nuestra generación ha vivido conmovida por el quiebre de modelos e ideologías, las que parecían estar entre nosotros para quedarse. Es cierto que de su propio quiebre ha surgido una suerte de confluencia o consenso respecto a cómo mirar las alternativas y posibilidades de política económica hacia fines del siglo XX.

Sin embargo, vivimos un equilibrio frágil. Este equilibrio es frágil en lo económico, lo político y lo social. Además, es un mundo donde faltan categorías de análisis globales, como las que tuvimos en el pasado. El pensamiento neoclásico nos enseñó a mirar la economía y la sociedad a partir de las unidades individuales que las integran. Posteriormente, la visión keynesiana nos enseñó a mirarla a través de las grandes categorías macroeconómicas. ¿Cómo entender este mundo nuevo, caracterizado por la globalización y por el surgimiento de grandes bloques regionales, por la acción de los gobiernos y de las empresas transnacionales, o por un mundo financiero disociado del mundo real? Nos está faltando una gran síntesis y quizás no la tengamos por muchos años. En otras ocasiones he manifestado que, frente a esa realidad, América Latina está expuesta y alerta.

La región siempre estuvo expuesta al choque de las ideas. El pensamiento keynesiano tuvo que ver con el voluntarismo estatal y, en buena parte, con el populismo. El neoliberalismo actual está influyendo en el retorno de la ortodoxia a América Latina. El pensamiento marxista alimentó movimientos de izquierda en la región, pero el actual revisionismo que tiene lugar en ella, así como en el mundo socialista, está influyendo profundamente en la transformación de ese pensamiento. Y nos han bombardeado tanto las ideas foráneas como la crisis internacional que vivió el mundo en estos años.

Pero la región también está alerta. En primer lugar, porque existe en ella un nuevo liderazgo político, más pragmático y realista, que empieza a leer el pasado y a extraer de él lecciones. Detrás de ese liderazgo hay una sociedad civil que muestra un grado de protagonismo y participación que nunca había tenido en América Latina.

Hemos adquirido un nuevo pragmatismo, una nueva capacidad de leer e interpretar lo que ocurrió en el pasado, para sacar de él lecciones que esclarecen el presente. Hemos sufrido los efectos de la inestabilidad y ahora rechazamos la permisividad frente a los fenómenos inflacionarios. Hay límites al voluntarismo estatal que prevaleció en una época en la que, según Peter Drucker, creíamos en "la salvación por la sociedad", creencia que hoy tenemos que balancear con la experiencia de "la salvación por el individuo". Hemos aprendido también los límites de la autarquía y la necesidad de hacer un enorme esfuerzo de inserción internacional. De igual manera hemos conocido los límites fiscales y políticos al sesgo distributivo de las tendencias populistas. Y hemos conocido los límites a la acción del Estado, no para eliminarlo o reducirlo, sino para reforzarlo haciéndolo más inteligente y catalítico. El criterio, en este campo, es tener menos estado con más gobierno. Esta es una experiencia de América Latina, del mundo europeo y del mundo socialista.

La crisis de los años ochenta, unida a estas grandes experiencias, no sólo provocó una reforma económica y una reforma social, sino que también una reforma política e institucional. Para mí la reforma institucional significa la existencia de reglas del juego estables y de un buen sistema de premios y castigos. Eso implica arrojar una nueva mirada al Estado, eliminando sus desbordes intervencionistas y asignarle un papel estratégico, catalítico y regulador. Pero junto a un nuevo papel del Estado, debemos buscar también un nuevo papel para el mercado y el sector privado. Y no sólo para el gran empresario latinoamericano, sino también para ese empresariado sumergido, a ese 40% o 60% de pequeños emprendedores de los que nos habla Hernando de Soto, y que está luchando por desempeñar un papel protagónico en la América Latina del futuro.

La eficiencia, solidez y estabilidad de las instituciones son los elementos que anclan el proceso de desarrollo. Hemos aprendido a desconfiar de los movimientos pendulares y nos estamos reencontrando con aquel ideal griego según el cual la solución se encuentra en un término medio.

Pero todo esto requiere también de una nueva sensibilidad política. Del Presidente Sanguinetti aprendí que la democracia es algo cotidiano y no algo heroico. Pero para consolidar esta visión se requiere un gran cambio cultural.

En este Simposio tuvimos los mensajes de la hospitalidad de Chile y de la presencia del ex Presidente Gorbachev. Este último nos trajo el mensaje esperanzado de un sistema que supo liberarse de las exigencias de la ideología para basarse en las necesidades del hombre. Chile nos trae el testimonio de una trayectoria convulsionada por modelos económicos y sociales agotados. Así como en la antigua Unión Soviética ya no se habla de ideologías, en Chile tampoco se oye hablar ya de modelos.

Estas experiencias coinciden con un cambio cultural que se advierte a nivel mundial. Lo que algunos han podido titular la cultura del vacío, de la indiferencia o de la nada es también una cultura de rechazo a los modelos excluyentes, en nombre de los cuales se mataban las naciones y las sociedades. Los aspectos positivos del cambio cultural que hoy vivimos se refieren a la confianza en la libertad, la fe en poder escoger nuestra trayectoria de vida y la comunidad en que vivimos y al reconocimiento de su diversidad y de su pluralidad.

LA REFORMA INSTITUCIONAL¹

Un mundo turbulento

Vivimos en un mundo de grandes transformaciones, que nos conmueve y sorprende cada día. Nuestra generación ha vivido los últimos 50 años conmovida por los cambios en las ideologías, que ocurren con una rapidez inimaginable, en un mundo que tiene la opción de pasar de la confrontación a una muy esperada cooperación. Es un nuevo contexto que revaloriza el multilateralismo y que mucho complace a una generación como la nuestra, que buscó afanosamente modelos alternativos de desarrollo. Parecería que ahora habría una suerte de confluencia respecto a cómo mirar las alternativas y posibilidades de la política económica y que el siglo XX va a terminar como el siglo XIX, con ciertas concepciones más o menos uniformes sobre el desarrollo económico y las políticas.

Este mundo vive, sin embargo, un equilibrio frágil. Es frágil en lo económico. En los últimos ocho años pensamos que habíamos dominado el ciclo. Hoy lo ponemos en duda, cuando nos amenazan las nubes de una recesión. Es frágil además en lo político. ¡Quién habría previsto antes del 2 de agosto pasado que surgiría un conflicto de serias proporciones, que aún espero sea posible controlar y así evitar consecuencias que pueden llegar a ser catastróficas!

En ese mundo faltan, además, categorías de análisis globales, como las que tuvimos en el pasado. El pensamiento neoclásico nos enseñó a mirar la economía y la sociedad a partir de unidades individuales. Por otra parte, el mundo keynesiano nos enseñó a mirarla a través de las grandes categorías macroeconómicas. ¿Cómo entender este mundo nuevo, de grandes bloques regionales, de empresas transnacionales, o de un mundo financiero disociado del real? ¿Cómo hacer una teoría sobre la realidad que debatimos en este foro? Nos está faltando una gran síntesis, y quizás no la tengamos por muchos años.

Frente a esa realidad, América Latina está expuesta y alerta. Siempre estuvo expuesta. En esta casa, en el año 1949, Prebisch fue el primero en formular la idea de un centro y una periferia en interacción. Fue quizás la idea más rica que tuvo la CEPAL en su historia. Hemos estado expuestos al bombardeo de las ideas. El marxismo generó los partidos de izquierda en América Latina. El keynesianismo tuvo que ver con el voluntarismo y, en buena parte, con el populismo. El neoliberalismo de hoy está influyendo en la retoma de la ortodoxia en América Latina. Y el actual revisionismo que tiene lugar en el mundo socialista está influyendo en el pensamiento de izquierda en la región.

¹ Exposición del Presidente Iglesias en el Simposio "Reforma de las Instituciones: Requisito para un Desarrollo Sostenido", organizado por la Fundación para el Desarrollo Económico y Social (FUNDES) y el Instituto Libertad y Democracia (ILD) en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (Santiago, Chile, 5 y 6 de noviembre de 1990).

Nos bombardearon tanto las ideas foráneas como la crisis internacional. La crisis económica de los ochenta tuvo gran impacto en la región. Aún no hemos evaluado cuán profundo fue en el cambio de actitudes y de ideas. Ha habido en este aspecto una verdadera “perestroika”, que algunos llaman la revolución silenciosa.

Esa América Latina expuesta también está alerta porque en América Latina hay un nuevo liderazgo político. Hay nuevos líderes y partidos con nuevas actitudes, más pragmáticos y realistas, que empiezan a leer el pasado y aprovechar sus lecciones. Y hay una sociedad civil con un grado de participación que nunca habíamos tenido. En América Latina siempre hubo grupos activos: grupos de jóvenes, de campesinos, de cooperativistas, etc. Hoy tenemos grupos conscientes de su papel social y de su protagonismo en la sociedad. Esos son agentes de cambio de una enorme importancia. Tampoco hemos meditado mucho sobre la importancia de este surgimiento de una sociedad civil, alerta a esa exposición de la región al bombardeo de las ideas y las crisis.

Lecciones para América Latina

Esta América Latina, expuesta y alerta, está percibiendo ciertos límites que empezamos a descubrir. No nos exculpamos o inculpamos por eso, porque nunca debemos flagelarnos por el pasado. Simplemente tenemos que entender que estamos en un continuo histórico en todos los aspectos, incluso el de las ideas. Hemos aprendido los límites de la inestabilidad, y, por lo tanto, rechazamos cierta tolerancia inflacionaria que hemos tenido en el pasado. Hoy sabemos que eso es un acto de erosión institucional, moral y política, además de económica.

Hay límites a la autarquía. En cierta manera, hemos descubierto que no hay desarrollo en el vacío, ni a nivel de país ni a nivel de la región. América latina, si quiere salir del subdesarrollo, tendrá que hacer un enorme esfuerzo de inserción en el escenario internacional.

Hay límites al voluntarismo. Todos creímos en lo que Peter Drucker llamaba “la salvación por la sociedad”. Hoy tenemos que balancearlo con “la salvación por el individuo”.

Hay límites a la acción del Estado, no para abolirlo o eliminarlo, sino para reforzarlo. El principio es menos Estado, pero más gobierno. Este hecho lo hemos aprendido todos: nosotros, el mundo socialista y el mundo europeo. Se está generando una nueva conciencia que apareció en los países del Tercer Mundo y en los países socialistas y que ahora aparece, sorprendentemente para nosotros, en los países nórdicos. Estos son cambios de la realidad sobre los cuales debemos meditar profundamente.

Hay límites al sesgo distributivo del populismo. El desafío social de América Latina es impresionante. Quizás no lo tenga ninguna otra región del Tercer Mundo, en la medida en que lo tenemos nosotros, por la población, por el desempleo, por el crecimiento urbano, etc. Hemos aprendido que existe una gran escasez de recursos, que impide atender a muchas de las necesidades sociales importantes. El gran desafío es hacer más con los mismos recursos. Esa es la respuesta al populismo tradicional.

Y hemos aprendido los límites del autoritarismo en la sociedad americana. Dos gobiernos democráticos se fueron antes de tiempo y la democracia sobrevivió. Porque la sociedad es consciente de la importancia de defender instituciones democráticas, para lograr en torno a ellas los grandes consensos que reclama el momento que vive la humanidad.

Hemos recibido una lección de humildad. No habrá grandes paradigmas en el corto plazo, sino acciones en distintos frentes. Es una lección de humildad inescapable a la tendencia a buscar las grandes interpretaciones, que seguramente nos serán esquivas por un buen tiempo.

América Latina está enfrentada a una reforma económica de grandes alcances. La CEPAL acaba de publicar un documento excelente, donde subraya la triología productividad, competitividad y equidad.

Tenemos también una reforma política. De mi maestro, el Presidente Sanguinetti, aprendí una lección política: que la democracia es algo cotidiano y no algo heroico. Se construye día a día, y así lo estamos haciendo. Esta es una enorme reforma de actitudes y de ópticas para ver las realidades de nuestra sociedad.

Hay, además, una reforma institucional. Soy sensible a lo que aquí se habló. Para mí, la reforma institucional significa reglas de juego estables y un buen sistema de premios y castigos. Para esto el sistema de justicia me parece muy importante.

Tenemos, asimismo, la reforma en el ámbito de los agentes económicos. No sólo debe cambiar el Estado; también debe cambiar el empresario. Y debe dar entrada a ese nuevo empresario, sumergido, ese 40, 50 ó 60% del que nos habla Hernando de Soto, que debe desempeñar un papel protagónico en la América Latina que tenemos por delante.

Por último, tenemos la reforma comercial, relativa a la inserción internacional de América Latina, sobre la que hemos pensado poco. El Presidente de los Estados Unidos nos acaba de desafiar, ofreciéndonos una alternativa que nos ha desubicado a todos pero que puede ser de una enorme importancia. ¿Cómo conciliar en vocación integracionista una vocación regional con una vocación mundial? Es un gran desafío que no tenemos resuelto y que significa un frente en el que habrá que trabajar.

En el quehacer de todos los días habrá que trabajar en distintos frentes, en distintas alternativas, pero con igual optimismo. Coincido con lo que aquí se dijo. América Latina puede tener en los años noventa un momento renovado de esperanza. Hemos aprendido mucho del pasado, tenemos nuevas actitudes, y entre ellas una idea sola: hay que tener cuidado con los bandazos y movimientos pendulares. Hagamos un gran elogio a los balances en todos los planos, el del Estado, el del mercado y el de la empresa privada.

En el fondo, el ideal griego de que en el medio está la solución podría ser el mejor de los consejos que podemos dar a la actual América Latina.

La modernización de la política²

Hace tres años, el ex Presidente Gorbachev fue el actor principal de un cambio histórico de este siglo —uno de los más importantes en la historia política— pues a partir de éste la comunidad internacional se lanzó tras una gran utopía. En efecto, terminaban la Guerra Fría, la amenaza del holocausto nuclear y la confrontación como estilo de vida, y se abrió un espacio a nuevas formas de cooperación —entre otras cosas convirtiendo parte del gasto militar en “dividendo de la paz”, como se le dio en llamar— y un nuevo horizonte que podría signar el estilo de vida de la humanidad en el próximo siglo.

Lamentablemente aquella utopía no está encontrando caminos fáciles, lo cual no quiere decir que se deba ceder en la lucha por ese gran ideal. Parecería que en este momento se están enfrentando en el mundo dos grandes fuerzas: una integradora y otra desintegradora. ¿Cuál vencerá en esa lucha? No lo sabemos. En el pensamiento prevalece a veces el pesimismo, pero en la acción debe predominar siempre el optimismo. Esta nueva relación internacional que ha seguido al conflicto es una fuerza integradora, no cabe duda. También lo son los valores que parecen primar en el mundo en la defensa de la libertad y la democracia, comprendiéndose en ello a las sociedades con distinto grado de avance. ¡Cómo no será una fuerza integradora el haber recorrido las calles de Río de Janeiro con miembros de cientos de organizaciones, de todas partes, que quieren defender el planeta!

Esas son fuerzas de integración que se dan en la época moderna. ¡Y cómo no habría de serlo la propia economía mundial, que se está organizando en el mundo a pasos agigantados! Pero hay asimismo otras fuerzas que han aflorado con un vigor atemorizador: en la actualidad hay cien conflictos bélicos de distinto signo; han surgido nacionalismos que reclaman su derecho a existir; fundamentalismos religiosos y luchas étnicas; violencia en las ciudades. Y aun en lo económico —si podemos hablar del campo donde me siento más cómodo— hubo aquella gran ilusión que fue la Ronda Uruguay, en Punta del Este, hace cinco años. Ella pasa por un calvario de fracasos y esperanzas (esperamos que predominen estas últimas), que nos han hecho preguntarnos si realmente el mundo está preparado para una liberación comercial universal, o si habremos de transitar por caminos regionales. Si hay límites en las voluntades políticas, ¿hasta dónde puede llegar el multilateralismo?

Todo esto forma parte de esas fuerzas que el ex Presidente Gorbachev acaba de mencionar. Pero quizá sean más alarmantes las otras cosas que él señaló con respecto a los valores mismos que están en juego, porque hoy en día son más inquietantes, en esa visión universal que él nos trae, los problemas culturales que se están poniendo de relieve.

²Exposición del Presidente Iglesias en la Sesión de Clausura del Seminario “Un Gobierno para el Desarrollo Humano” (Valparaíso, Chile, 5 de diciembre de 1992).

Un cambio cultural

La comunidad internacional —a esto no escapa nadie— está generando una especie de “cultura del vacío”, como dicen los pensadores franceses, que es la cultura del consumismo desenfrenado; del hedonismo, como estilo de vida; del individualismo, por encima de formas solidarias; y de la frustración, que es la que conduce a las drogas y a la degradación del ser humano. Eso que llaman “la cultura de la nada” está dando lugar, además, en lo internacional, a la cultura de la indiferencia. Lo peor que nos puede pasar en la comunidad internacional es entrar en ese terreno; que cuando vemos la tragedia de Somalia apaguemos la televisión, porque nos molesta la visión horrorosa de esa sociedad hambreada, o bien, la cultura de la indiferencia, que superpongamos los derechos adquiridos por sobre la solidaridad con nuestros semejantes.

Por eso hoy observamos cómo, a 50 años de haber nacido la cultura de la cooperación internacional, ésta se debilita. Porque prevalece la defensa de mis derechos, de mis posiciones, de mis logros, frente a lo que puede ser un mínimo de principio solidario.

En consecuencia, debemos agradecer al ex Presidente Gorbachev, quien ha vivido y está viviendo los profundos traumas de la transformación de su sociedad, por traernos un mensaje esperanzado y por hablarnos de que vamos a salir de la civilización de la técnica para pasar a la civilización del hombre en el centro de nuestras preocupaciones. Y ese mensaje, proveniente de alguien formado en una cultura materialista, tiene un profundo contenido espiritual, que es la base moral sobre la cual habrá de edificarse ese mundo mejor al que él aspira y al que todos aspiramos.

En ese contexto, se discutió en el seminario la situación de América Latina, región que transitó por largos caminos de ideales frustrados en los últimos 50 ó 60 años, pero también de grandes logros. Porque la América Latina de hoy está haciendo cosas. Y si no, que lo digan ustedes, los chilenos. Hemos transitado por ideologías frustradas, por modelos económicos agotados y por modelos sociales superados, pero no escucho hablar tanto de modelos en el Chile de hoy. Aquí, a partir de los balances del sentido común, se han venido encontrando elementos que quisiera ver establecidos como bases de referencia en el resto de América Latina. No les vamos a pedir a los chilenos que nos den su modelo como “la panacea”; pero hay que mirar las experiencias. Y si observamos lo que hacen los asiáticos, ¿por qué no ver también lo que se está haciendo aquí?

Yo diría que toda la historia de la posguerra —y en América Latina la viví muchos años— fue la historia de los modelos excluyentes: sustitución de importaciones o exportaciones; crecimiento o distribución; agricultura o industria. Creo que la historia es bastante clara: los modelos siempre han sido los del sentido común. Y hay que hacer lo que el Presidente Aylwin expresó en la CEPAL el año pasado: conciliar la vida democrática en la que creemos con el crecimiento y la distribución es una “difícil tarea”, decía el señor Presidente. Es cierto. Pero hay que salir de los modelos absolutos para entrar en conciliaciones, como aquélla en la que es necesaria la libertad para tener creatividad, pero con un Estado vigilante; o debemos tener apertura a los mercados internacionales, pero fortaleciendo cuanto podamos la integración; o debemos desarrollar una economía industrial competitiva, pero preservando nuestra agricultura.

Como reflexión, diría que la conciliación es el elemento que ha caracterizado esta experiencia. Y la lección que surge de este seminario es que, si estamos pidiendo al empresario y al sector obrero que asuman actitudes modernas, la política también debe cambiar. Y ése es otro aspecto: la modernización no excluye ningún sector sino que los abarca a todos. Civiles, militares y todos quienes forman parte de la sociedad se hallan incluidos en el llamado a revisar y a cambiar su actuación, que es el mensaje que surge de este seminario.

Algunos desafíos

El tema que tenemos por delante es, a mi juicio, el de la modernización de la políticas, de cómo la política debe cumplir con una alta dosis de calidad. Y recogería tres o cuatro ideas que han surgido en este seminario.

Primero, destaca la importancia de comenzar a distinguir en los debates públicos cuánto hay de doctrina política de Estado, de gobierno y de partido. Hemos perdido enormes energías por no haber distinguido claramente qué hay que hacer, cualquiera que sea el partido gobernante. Porque es ello lo que permite, fundamentalmente, abrir paso a estos procesos de reforma —en los que el tiempo político no coincide con el económico, por requerir muchos años— y que se vayan decantando ciertos consensos básicos para la continuidad de la acción.

El segundo elemento que surge claro es la impaciencia social, que hoy observamos en muchos rincones de América Latina y que se agranda a medida que comienzan a aparecer las posibilidades de resolver los problemas. Como decía Tocqueville, una necesidad que no tiene solución se soporta; aquélla que se sabe que tiene solución se vuelve insoportable. Eso es lo que estamos viviendo hoy en América Latina: cierta ansiedad derivada, fundamentalmente, de la impaciencia. Por ello, los modelos nuestros deben tener un profundo compromiso con lo social y la solidaridad social. Esto conduce a que, así como estamos pidiendo libertad económica para no sofocar las fuerzas del mercado, debemos pedir también justicia para no sofocar las ansiedades sociales. Y ese elemento social, que llevará tiempo, pues no hay forma de acortarlo, se agranda en la medida en que el compromiso se perciba como tal, en la medida en que la sociedad vea que la acción pública está comprometida y que el hombre tiene el papel central en el desarrollo.

Otra idea que surge del seminario se relaciona con la transparencia. La sociedad debe percibir que en el ejercicio de la función pública hay justicia; hay honestidad en el cargo público; hay transparencia en la actuación. Nada podría perturbar más los equilibrios sociales en esta coyuntura de cambio que la pérdida de confianza en la transparencia de la gestión pública.

Otro tema fundamental es el de los proyectos movilizadores. En América Latina se requiere retomar ciertos proyectos de movilización social. Y voy a mencionar sólo dos, que me conmueven particularmente. Primero, el del empleo, que se dirige a la juventud, pues no hay nada más desgraciado para una sociedad que el que grandes porcentajes de la juventud quieran emigrar. Segundo, el de la movilización de la energía que está en la base de la sociedad, entre las pequeñas empresas, y que es uno de los grandes desafíos que, afortunadamente, América Latina está reconociendo.

Por último, yo tomaría un mensaje que ayer nos entregó el señor Presidente del Senado cuando habló de una cultura de la participación. La democracia es algo más que votar cada cuatro o cinco años, es algo más que tener instituciones absolutamente imprescindibles en el ejercicio del poder: ella significa la participación de la base social. En América Latina estamos descubriendo el papel de las ciudades, de los municipios, del Estado, de la sociedad civil (a través de organizaciones no gubernamentales), presentando el proyecto social de democracia, además de un profundo sentido de participación. Esa es otra de las grandes lecciones que va dejando el decurso en América Latina.

Termino con una nota de optimismo, el mismo optimismo que ayer transmitía el Presidente del Senado de Chile, don Gabriel Valdés. América Latina ha pasado por muchos traumas difíciles; seguimos sufriendo la violencia del terrorismo ciego y demencial, que todo lo destruye, y que entra más en el campo de la psiquiatría que en el de la política; somos víctimas de los excesos del narcotráfico y de toda la permanente humillación social que supone ese flagelo del mundo contemporáneo. Pero tenemos todos los elementos para salir adelante. Por último, en los primeros 90 años de este siglo, en el mundo la región que más creció en términos de producción fue ésta —lo que a muchos puede parecer sorprendente— más que los Estados Unidos, más que Europa, más que el mundo asiático y más que el antiguo mundo socialista.

Esto quiere decir que en la base social hay energías. Ninguno de los grandes problemas que hoy conmueven a la Europa milenaria —esos grandes demonios que comienzan a aparecer en primer plano— se plantea con la misma fuerza en nuestras naciones, afortunadamente.

Con la experiencia y los recursos naturales que tenemos y con un mínimo de consenso social, si no podemos salir adelante, ¿quién podría hacerlo en el mundo de hoy? La visión de Chile alimenta nuestra esperanza, porque aquí se están encontrando los caminos de la conciliación entre el crecimiento y la equidad, entre el consenso y el disenso. Es, en definitiva, la reiteración de que en la democracia tenemos la creatividad; en la libertad, el humanismo; y en la tolerancia, la coexistencia pacífica entre los hombres y las mujeres de nuestro continente.

Página en blanco a propósito

Resumen

Todos somos conscientes de que en los últimos tiempos la región ha efectuado un conjunto de reformas económicas, sociales e incluso políticas. Todas ellas, y especialmente las dos últimas, enfrentan viejas deudas pendientes en nuestros países.

Pero las políticas requeridas para implementar esas reformas no se generan en un vacío sino que suponen instituciones adecuadas. De allí la importancia de enfrentar decididamente la reforma del Estado y de sus instituciones. Pero ésta no se refiere solamente al gobierno y a la administración pública, sino también al poder legislativo y al sistema judicial. El Banco ha colaborado de forma muy estrecha con los esfuerzos que realizan los países miembros para modernizar el aparato del Estado. Cabe recordar que estos esfuerzos se iniciaron en un seminario sobre la administración de la justicia en la región, celebrado en San José de Costa Rica. Desde entonces el Banco ha prestado especial atención a ese sector que, contrariamente a una visión un tanto anquilosada, resulta crucial para el desarrollo económico y social de la región y desde donde hemos recibido numerosas demandas.

La eficiencia y confiabilidad de la vida económica y social dependen en gran medida de la existencia de mecanismos institucionales adecuados para la solución de conflictos. Nuestro propósito es contribuir a que esos mecanismos sean confiables, independientes, eficaces, previsibles, ágiles y accesibles.

El diagnóstico de la situación actual de la administración de justicia en la región es ciertamente preocupante. Aunque con diferencias de grado, según las distintas realidades nacionales, se observa con frecuencia una falta de independencia del poder judicial; la obsolescencia de ciertas normas sustantivas; la lentitud de los procedimientos legales; la escasez de recursos; la ausencia de una carrera judicial y de sistemas de capacitación de los jueces; grandes factores limitantes para acceder a la justicia; la ausencia de sistemas modernos para la tramitación de los procesos judiciales y, consecuentemente, una pérdida de legitimidad del sistema que socava en sus raíces uno de los fundamentos esenciales del estado de derecho.

El reconocimiento de esta problemática ha llevado al convencimiento de que el mejoramiento de la actividad judicial es una necesidad inaplazable que compromete a toda la sociedad. Observamos así que las autoridades nacionales, los parlamentos, las organizaciones sociales, los sectores académicos y los propios jueces reclaman en la actualidad una acción consensual, que integre las aspiraciones y demandas de la sociedad en materia judicial.

A través de los proyectos y de los foros apoyados por el Banco, ha quedado de manifiesto que los conceptos de justicia y desarrollo son inseparables, lo cual refuerza la necesidad de que los sistemas de administración de justicia ganen un mayor grado de eficiencia y legitimidad, mediante una mejor canalización de las demandas que la sociedad plantea a este sector. Semejante necesidad se advierte en lo que respecta a promover una mayor identidad entre el poder judicial y la sociedad civil y una mayor apertura del primero a esta última. La legitimidad del poder judicial depende no sólo del logro de la autonomía de ese sector frente a posibles presiones, sino también de la eficiencia y apertura con que atienda a las demandas sociales, incorporando sistemas de administración de justicia que respondan a los retos tecnológicos y a las formas de capacitación modernas.

Estas experiencias han permitido reconocer la importancia que tiene para la administración de justicia el diálogo con las instancias sociales y los círculos académicos, los que muchas veces están en condiciones de aportar un rico acervo de experiencias e importantes investigaciones a la modernización de los sistemas judiciales. Se ha detectado también la importancia de los factores culturales y de desarrollo profesional como centros vertebrales de la modernización de los sistemas judiciales.

El fortalecimiento o el restablecimiento de la educación cívica, que refleja los valores de la sociedad y la importancia de sus instituciones en los niveles primarios y secundarios del proceso educativo, está llamada a transmitir denominadores comunes sobre los cuales se edifique el nuevo orden económico y social. Se ha subrayado también reiteradamente la importancia del papel de las universidades frente a los retos que presenta una concepción moderna del derecho y de los sistemas judiciales en su vinculación con la modernización económica y social de los países latinoamericanos. Nuestras universidades, como intérpretes de nuestra realidad cotidiana, deben ser suficientemente flexibles y dinámicas para entender las necesidades más urgentes de la sociedad civil y ofrecer las respuestas concretas que inculquen a sus alumnos valores fundamentales, adecuados a las nuevas realidades de los países de la región.

En lo particular, la educación de los profesionales del derecho significa formar abogados que cultiven la verdad y no la forma; la razón y no la estrategia; el diálogo y no el conflicto, sin olvidar los aspectos modernos que ha incorporado esa profesión. Esa es una prioridad de nuestro proceso de desarrollo. Pero paralelamente es necesario desarrollar sistemas de capacitación de los jueces y demás funcionarios judiciales, no sólo para facilitar sus tareas jurisdiccionales y su capacidad de gestión, sino también para remozar su comprensión del entorno económico y social en el cual se desenvuelven sus actividades y se preparan sus sentencias.

MODERNIZACION DE LA JUSTICIA

Reforma del Estado y desarrollo³

Los países latinoamericanos han introducido durante los últimos lustros cambios sustanciales en sus estrategias de desarrollo. En efecto, en la última década se ha dado prioridad a la búsqueda de los equilibrios macroeconómicos, un aspecto en el cual se han registrado avances notorios. La política económica ha buscado afianzar el papel y la estabilidad de los mercados en economías cada vez más globalizadas y abiertas al mundo. Se aprecia, a la vez, una tendencia generalizada al establecimiento y consolidación de sistemas democráticos. Todo ello ha renovado la esperanza del progreso en nuestra América Latina.

Sin embargo, se evidencian aún varios problemas que requieren atención urgente, a fin de que la nueva estrategia de desarrollo sea sustentable. En especial, la persistencia de la pobreza y de otros factores de exclusión socioeconómica, que han sido causas subyacentes de la inestabilidad política, sugiere la necesidad de trabajar con un enfoque de desarrollo integrado que, además de impulsar las reformas económicas, promueva la integración socioeconómica interna. Esto implica una gran tarea de modernización y consolidación de las instituciones públicas, para adecuar su capacidad para promover el bien público y contribuir a superar las distintas formas de inequidad económica y social. La experiencia nos ha enseñado que no hay países que hayan emprendido reformas profundas, sin que hayan tenido que enfrentar el desafío de modernizar el derecho, las instituciones y el Estado, para conseguir la coherencia de sus reformas macroeconómicas.

La experiencia nos ha enseñado que deben coordinarse las acciones conducentes a integrar las reformas económicas, sociales y del Estado. Es así como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), como principal fuente financiera para el desarrollo de América Latina, se está preparando para ofrecer una agenda integral, que incorpore en una visión tridimensional la modernización económica, la reforma social y la modernización del Estado. Esto explica el que la Asamblea de Gobernadores, recientemente reunida en la ciudad de Guadalajara, al acordar la Octava Reposición de Recursos del Banco, nos haya encargado trabajar con mayor énfasis en tres campos, que son de importancia crucial para enfrentar los desafíos de la región. Ellos son: i) la reducción de la pobreza y el avance de la equidad social, ii) la modernización del Estado y de las estructuras de producción y iii) la protección del medio ambiente.

³Exposición del Presidente Iglesias en la Ceremonia de Clausura del Seminario "Justicia y Desarrollo. Agenda para el Siglo XXI" (Santa Fe de Bogotá, Colombia, 21 de abril de 1994).

La justicia y el proceso de reforma del Estado

Con relación a la modernización del Estado, estamos reservando un amplio espacio de nuestra actividad para trabajar con los países en la modernización de sus sistemas jurídicos, con el fin de apoyar los esfuerzos de los países dirigidos a proveer los mecanismos institucionales necesarios para la solución de conflictos a todos los sectores de la sociedad. Nuestro propósito es contribuir a que esos mecanismos sean confiables, independientes, eficaces, previsibles, ágiles y accesibles.

El diagnóstico de la situación actual de la administración de la justicia en la región es ciertamente preocupante. Aunque con diferencias de grado, según las distintas realidades nacionales, se observa con frecuencia una falta de independencia del poder judicial; la obsolescencia de ciertas normas substantivas; la lentitud de los procedimientos legales; la escasez de recursos; la ausencia de una carrera judicial y de sistemas de capacitación de los jueces; grandes factores limitantes para acceder a la justicia; la ausencia de sistemas modernos para la tramitación de los procesos judiciales, y, consecuentemente, una pérdida de legitimidad del sistema, que socava en sus raíces uno de los fundamentos esenciales del Estado de Derecho.

El reconocimiento de esta problemática ha llevado al convencimiento de que el mejoramiento de la actividad judicial es una necesidad inaplazable, que compromete a toda la sociedad. De esta suerte, observamos que las autoridades nacionales, los parlamentos, las organizaciones no gubernamentales, los sectores académicos y los propios jueces reclaman en la actualidad una acción consensual, que integre las aspiraciones y demandas de la sociedad en materia judicial en una reforma de amplios alcances.

Administración de justicia: la experiencia colombiana

Colombia es, ciertamente, uno de los primeros países que han abordado en los años recientes esta problemática de forma integral y coherente y con la participación de todos los sectores de la comunidad. La labor iniciada es ejemplar, particularmente en ocasión del ejercicio constituyente de 1991. Al efecto, a partir de la Constitución Política de 1991 se ha creado el Consejo Superior de la Judicatura, como órgano judicial autónomo encargado de la administración, a la vez que como tribunal disciplinario del poder judicial. Adicionalmente, con la reforma se dio origen a una jurisdicción constitucional especializada, dirigida por la Corte Constitucional, que está llamada a orientar y mantener vivo el texto de la Carta Política de Colombia, como piedra angular del Estado de Derecho.

También se diseñaron los pilares de un sistema penal acusatorio, regido por la Fiscalía General de la Nación, como entidad autónoma vinculada al Poder Judicial, y se creó y reglamentó un instrumento constitucional que tiende a obtener la prevalencia de los derechos individuales fundamentales de los ciudadanos, a través de la acción de tutela. Por lo demás, se creó la entidad de El Defensor del Pueblo, que velará por la promoción y ejercicio de los derechos humanos y la organización de la defensoría pública. Paralelamente a estas reformas, se ha desarrollado un marco

legislativo e institucional para la realización de un ambicioso programa de mediación y arbitraje, organizado en las distintas regiones del país y coordinado por el Ministerio de Justicia. Ese marco es un punto de referencia obligado para las reformas que se adelantan en los distintos países latinoamericanos.

Todas estas iniciativas de cambio han sentado las bases institucionales y normativas indispensables para ver con optimismo y esperanza la evolución del servicio público de la justicia en Colombia. Resta ahora ver cumplida la realización de sus postulados, en cuyo logro se trabaja con denuedo, a juzgar por las actividades que se llevan a cabo en este ámbito. Como parte de esas labores, se ha solicitado la cooperación técnica y financiera del BID, para lo cual estamos trabajando en la conceptualización del programa correspondiente.

El Banco ha incluido esta operación en su programación de 1994, consciente de que este proceso merece nuestro apoyo institucional y, muy particularmente, también porque estamos seguros de que esta experiencia nos permitirá aprender lecciones importantes. Nos atrae de este país el desarrollo de dos aspectos centrales de su reforma judicial: el autogobierno del Poder Judicial y los sistemas alternos de solución de conflictos.

Para fortalecer la autonomía y la independencia del sector judicial se organizó el Consejo Superior de la Judicatura. Esta innovación institucional ha sido seguida más recientemente por varios países en la región –Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador y Panamá– al mismo tiempo que forma parte del acuerdo político que sirve de sustento al proceso de reforma constitucional en Argentina.

La planeación del sector judicial, sus aspectos financieros, la administración de su personal, la regulación en sus competencias territoriales y la distribución de los despachos judiciales y demás tribunales, fueron asuntos que secularmente definieron otros poderes del Estado, estableciendo de esta forma el equilibrio de poderes que garantiza la vigencia del Estado de Derecho. Se pidió entonces que este mismo sector asumiera el gobierno de todos estos aspectos. Al reclamo sensato de la magistratura se respondió con la creación de estos órganos judiciales a los que compete la administración y el buen funcionamiento del sector.

Más allá de las peculiaridades de cada uno de los Consejos de la Judicatura, o de la Magistratura, como también se les denomina, deben hacerse todos los esfuerzos necesarios para garantizar su éxito, en cuanto ellos pueden abonar la independencia real de la justicia y administrar el servicio público a su cargo con mayor inmediación y sentido de oportunidad. Ello implica atender con especial cuidado a los aspectos relativos a su composición y organización, así como a sus funciones específicas.

De otra parte, miramos con especial simpatía y espíritu de aprendizaje la tarea pionera que Colombia está impulsando para montar una estructura que haga posible el éxito de los sistemas alternos de solución de conflictos. Esta es una de las vetas más ricas en el diseño de un nuevo sistema legal, que busca facilitar el acceso a la justicia y ofrecer diversas alternativas a la solución de controversias, tan frecuentes en un mundo de relaciones cada vez más complejas. La creciente actividad litigiosa de la sociedad, la masificación de las relaciones comerciales de todo orden y la

mayor cultura jurídica de los pueblos, entre otros factores, hacen necesario que se exploren nuevas formas de aproximación del derecho a la comunidad. Entre éstas se tiene el arbitraje, la mediación o la evaluación neutral de casos. Pero lo cierto es que, dadas las restricciones fiscales existentes, la infraestructura judicial no da abasto con el ritmo de las demandas sociales en este frente.

Colombia cuenta ya con la red de centros de mediación y arbitraje más amplia de toda América Latina. Es evidente que empieza a arraigarse una cultura que beneficia el diálogo, la transacción y los arreglos directos, que llegan a todas las capas sociales. El BID está interesado en aprender de este primer gran experimento de difusión masiva de mediación y arbitraje, a la vez que en apostarle a su éxito. Al efecto, estamos definiendo con el Ministerio de Justicia los términos y condiciones que nos permitan hacer una difusión más amplia de estos institutos, llevar a cabo una capacitación adecuada y extensa para mediadores y árbitros y consolidar la infraestructura esencial de los centros.

Diálogo sobre la modernización de la justicia

Estos temas y otros tantos han sido objeto de las más profundas reflexiones en este Foro, las cuales contribuyen mucho a la identificación de la problemática de la gestión judicial y a la focalización de la acción futura. De ahí que durante estos tres días se hayan congregado expertos en la gestión de la justicia, para entregar su experiencia, contribuir a la revisión del sector judicial y coadyuvar en la proyección de sus necesidades futuras. Sin duda alguna, este foro ha dado lugar a un nuevo espacio de diálogo y concertación sobre la situación actual y futura de la justicia en América Latina, y en Colombia en particular, mediante el conocimiento y la comparación de los procesos de reforma y desarrollo de la administración de justicia en países de la región.

Las deliberaciones aquí desarrolladas han permitido comprender con mayor profundidad las distintas realidades de la justicia contemporánea y la complejidad de sus problemas. Ellas han mostrado el camino para involucrar de manera más directa a las instituciones civiles y a la academia en la reforma del sector de la justicia. Además, le han brindado al Banco una valiosa oportunidad para enriquecer el programa de Modernización de los Sistemas Jurídicos. La amplitud de los debates en temas esenciales de la gestión de justicia nos ha ofrecido planteamientos genuinos y experiencias llenas de mensajes aleccionadores en diversos aspectos. Por un lado, se discutió ampliamente la interrelación de la justicia y el desarrollo. Ha quedado de manifiesto que estos dos conceptos son inseparables, lo cual refuerza la necesidad de que el sistema de administración de justicia gane un mayor grado de legitimidad, mediante una mayor y mejor canalización de las demandas que la sociedad plantea al sector. Semejante propósito no puede menos que promover una mayor identidad entre el Poder Judicial y la sociedad civil. La legitimidad auténtica del Poder Judicial se traduce en un incentivo para promover una creciente y positiva autonomía de este sector, que contribuya a establecer mecanismos de administración de justicia que respondan a los retos tecnológicos y de capacitación, cada vez más exigentes, para mejorar la eficiencia de la gestión de justicia.

Quisiera resaltar la importancia que aquí se les ha concedido a los factores culturales y de desarrollo profesional, como centros vertebrales de la modernización de los sistemas jurídicos. Es necesario arraigar la cultura del diálogo, la participación y la solidaridad social en nuestros pueblos: la educación cívica, valorativa y normativa, debe volver a informar de manera global e integral la acción de nuestros gobiernos. La educación básica tiene, por lo tanto, que reflejar los valores de la sociedad y contribuir a crear los denominadores comunes sobre los cuales se edifique el nuevo orden económico y social. Las experiencias piloto de trabajo en los colegios de Estados Unidos, que aquí se han comentado con relación a la dinámica de un trabajo pedagógico aplicado, parecen ser un punto de referencia conveniente.

Se ha reiterado la importancia del papel de la universidad frente a los retos que presenta la concepción moderna del derecho y su vinculación con el proceso de modernización de las sociedades de América Latina y el Caribe. Nuestras universidades, como centros de formación de los intérpretes de la realidad cotidiana, deben ser suficientemente flexibles y dinámicas para entender las necesidades más urgentes de la sociedad civil y ofrecer las respuestas concretas que inculquen a sus discípulos valores fundamentales, adecuados a las nuevas realidades de los países de la región. En lo particular, la educación de los profesionales del derecho significa formar abogados que cultiven la verdad y no la forma; la razón y no la estrategia; el diálogo y no el conflicto. Esta es una prioridad en nuestro proceso de desarrollo, con la que el Banco está profundamente comprometido.

Igualmente participamos de la idea de desarrollar sistemas de capacitación de los jueces y demás funcionarios judiciales, para facilitar sus tareas de gestión y remozar su entendimiento del entorno en el cual se desenvuelve su actividad y se desarrollan las sentencias, a partir de una investigación sociojurídica que es necesario hacer en la mayoría de nuestros países.

Hace apenas un año, el Banco tuvo la oportunidad de convocar un foro regional de Ministros de Justicia y Presidentes de Corte en San José, Costa Rica, en el que se extrajeron algunas primeras conclusiones de lo que podría ser la labor del Banco en la reforma judicial, en cooperación con los demás organismos de financiamiento multilateral y de apoyo bilateral. Dicha experiencia marcó el inicio de la cooperación del Banco con los gobiernos y los poderes judiciales de los países miembros en esta área de tanta importancia.

Aquí en Colombia hemos podido reafirmar que la reforma judicial está en edad madura. La misma no se confina a simples reformas de procedimientos o al incremento del número de jueces. Es evidente la existencia de un consenso social que articula la reforma a partir de conceptos claros de modernización del derecho, de democratización del acceso a la justicia, del desarrollo de una tecnología de gestión judicial adecuada, de la capacitación y profesionalización de los abogados y de la magistratura, y de un nuevo papel del ciudadano en la construcción de sistemas alternos de solución de los conflictos. El Banco está comprometido con esta concepción integral de la reforma judicial y reitera hoy aquí su inquebrantable decisión de contribuir a hacer realidad los principios que la inspiran.

Hacia una agenda para el sector de la justicia⁴

El tema de la justicia no es nuevo ni tampoco lo es el de la reforma del sistema judicial. Por tanto, nosotros no estamos incursionando en terrenos desconocidos, sino en cosas que tienen larga data, sobre las cuales se viene discutiendo desde siempre en todos nuestros países y fuera de América. Al enfocar este tema, hemos procurado tratar de mirar el problema de la justicia y de la reforma del sistema judicial a la luz de la nueva realidad de América Latina, de los nuevos acontecimientos que hoy tienen lugar en la región, conforme nos acercamos al próximo milenio.

Todos somos conscientes de las reformas que la región ha efectuado en estos últimos años. En el plano político ellas incluyen la recuperación de nuestro estilo de vida e instituciones democráticas. En el plano económico, se ha hecho una profunda revisión de las políticas y una focalización en los mercados, en la iniciativa privada y, concomitantemente, en una nueva función del Estado, para hacer frente a los problemas y desafíos que supone una economía basada en las reglas del mercado, una creciente inserción en la economía internacional y una redefinición de los mecanismos regionales de integración.

La región enfrenta, además, el desafío de los problemas sociales, que son viejas deudas pendientes y que confiamos que, con las nuevas orientaciones económicas, el crecimiento permitirá resolver, conjuntamente a otras necesidades urgentes que América Latina tiene en todos los frentes. El Banco se ha sumado a los esfuerzos de las reformas económicas, acompañando a los países en sus múltiples esfuerzos en todos los campos. Se sumó, ciertamente, con mucho convencimiento, conforme a su tradición de siempre, a la solución de los problemas sociales. Sin embargo, todos somos conscientes de que si bien frente al tema económico se cuenta con cartas claras de navegación, en lo social no se tiene algo comparable. Hay que hacer un esfuerzo especial de identificación y definición de las mismas.

El tema institucional es otra parte que debe abordarse en los esfuerzos de reforma en la región, entre los cuales se incluyen el sistema institucional del Estado, la reforma del sector público, el nuevo papel del Estado que se requiere para que la región confronte los nuevos desafíos, conjuntamente con las reformas de los sistemas judicial y legislativo. La experiencia nos muestra que es necesario abordar el tema institucional, por lo que hemos iniciado su consideración en las consultas con los gobernadores del Banco. Los gobernadores del Banco nos fijaron en Guadalajara, el año pasado, las pautas de la nueva acción del Banco en la región y nos dieron un mandato específico a este respecto, al darle precisamente a la justicia una alta prioridad en nuestras relaciones con los países miembros.

Desde que nos reunimos por primera vez sobre este tema en San José de Costa Rica hace dos años, nuestra audiencia ha crecido rápidamente. Quiero agradecer mucho la presencia en esta

⁴Exposición del Presidente Iglesias en la II Conferencia sobre Justicia y Desarrollo en América Latina y el Caribe (Montevideo, Uruguay, 19 de octubre de 1995).

segunda reunión de las delegaciones que han venido en representación de los ministerios de justicia, de las supremas cortes de justicia, y también del ámbito económico de los gobiernos. Esta amplia representación le da a esta reunión un valor muy especial, al ofrecer la oportunidad para trabajar integradamente en el tema. La composición de la agenda, la nutrida y amplia participación y la documentación presentada nos hacen pensar que están dadas las bases para tener en esta segunda jornada un debate muy valioso.

Decía anteriormente que la América Latina enfrenta nuevos desafíos en el ámbito judicial. Desde luego, la consolidación democrática depende de un permanente apoyo eficiente, independiente y ágil del sistema judicial. Esto abarca la defensa de los derechos humanos y fenómenos nuevos, tales como el terrorismo, el crimen organizado a nivel internacional y el narcotráfico. Estos elementos proyectan nuevas perspectivas, grandes desafíos y nuevas demandas que exigen una respuesta efectiva de parte del sistema judicial.

Pero, como ustedes comprenden, las mayores demandas que recibe esta institución corresponden al campo económico. Se relacionan con la construcción de economías basadas en un mercado eficiente, con una inversión privada activa, lo cual supone una nueva legislación, nuevas instituciones que permitan entender, administrar y prestar servicios de justicia necesarios para abordar esos nuevos desafíos que enfrentan las economías de nuestros países. El nuevo ordenamiento, basado en el sector privado como factor dinámico del proceso, requiere un régimen de propiedad privada que permita darle flexibilidad y garantías al proceso de inversión, y de regulación y control del sistema. Por eso pensamos que este tema constituye uno de los puntales fundamentales de la construcción integral del Estado en la América Latina moderna.

Esperamos que en esta reunión se aprovechen los resultados de los debates de la reunión anterior. De nuestra parte, hemos respondido al llamado de los gobiernos y hemos establecido un diálogo activo con catorce gobiernos, que trabajan con nosotros en la identificación de aquellas áreas donde el Banco podría colaborar. Hemos difundido la documentación del último encuentro y hemos promovido talleres de discusión, a partir de las iniciativas de los gobiernos de Colombia, Honduras y Costa Rica, para buscar áreas de consenso a nivel nacional. Hemos incorporado el tema de la justicia en nuestras consultas con los gobiernos para impulsar el interés y el diálogo en torno al tema. Estamos aumentando la cooperación con otras instituciones, por supuesto con el Banco Mundial, la AID y los organismos e instituciones de cooperación bilateral. Hemos suministrado asistencia técnica a los países para identificar problemas en este campo y hemos tratado de impulsar también la participación del sector privado. Estamos desarrollando mecanismos de arbitraje y conciliación a nivel del sector privado en cinco países, donde contamos con el apoyo de las cámaras de comercio. Ello da a la acción privada una oportunidad para proyectarse en forma activa, que permita aligerar la tarea de la justicia, mediante mecanismos de arbitraje y conciliación.

Este es un tema que consideramos muy importante y en el que hemos venido insistiendo en los últimos años, y del cual hemos aprendido ciertas lecciones. La primera es que se trata, ciertamente, de un tema muy complejo. No estamos descubriendo nada nuevo, pero reiteramos que es un tema que requiere grandes esfuerzos, tiempo y paciencia y cuyos resultados se van viendo

en el camino. Sobre todo, el tema requiere una visión de conjunto. Nos parece que en esta reunión existe la feliz ocasión de debatir el tema de forma integrada, gracias a la participación activa de quienes administran los procesos y dictan la justicia y los que están del lado económico. Por eso esperamos que en este encuentro haya un diálogo muy rico entre ambos sectores de nuestros gobiernos.

Estamos convencidos, además, de que los países son los que tienen la responsabilidad de hacer los proyectos, es decir, eso que se ha dado a llamar el sentido de propiedad respecto a los proyectos, que en este campo es mayor que en cualquier otro. Para una institución internacional es muy difícil prescribir al país el tipo de justicia, de procedimientos, de reciclamiento, o de capacitación de jueces que es más apropiado. Estas son áreas extremadamente pertinentes a la soberanía nacional. Corresponde al país dar las pautas. El Banco apoyará los esfuerzos nacionales mediante recursos financieros y de cooperación técnica. La propiedad de los proyectos en este ámbito corresponde, ciertamente, a la competencia de los países.

Resumen

Una de las tendencias de nuestro tiempo radica en el protagonismo que está adquiriendo la sociedad civil en la vida política, económica y social de los países.

Un primer aspecto de este fenómeno se refiere a su dimensión. Sólo en Inglaterra habrían 275.000 organizaciones sociales y en Francia, en un solo año, se crearon 57.000 de estas organizaciones. En América Latina, hace 20 años, tuvimos grandes dificultades para encontrar organizaciones no gubernamentales interesadas en la conferencia del medio ambiente de Estocolmo. Hace poco se reunieron en Costa Rica más de 10.000 organizaciones que trabajan en problemas ambientales. Se trata, pues, de movimientos que parten de la base misma de la sociedad, si bien en muchos casos el Estado utiliza a la sociedad civil como un socio para la ejecución de ciertas políticas. Estamos en presencia de uno de los fenómenos más vigorosos de la sociedad contemporánea.

Un segundo aspecto se refiere al protagonismo que estas instituciones vienen adquiriendo. Y no se trata simplemente de un protagonismo orientado a resolver los problemas que inspiraron la creación de una organización, sino que muchas veces trasciende esa esfera para influir en otros aspectos que dependen de la actividad política, como ocurre con el "movimiento verde" en Europa. Eso se advierte en el papel que tienen muchas organizaciones no gubernamentales en la acción del gobierno y de los parlamentos, tal vez para paliar la existencia de una suerte de crisis de representatividad.

Esto nos lleva a un tercer aspecto, que corresponde a las nuevas formas de relacionamiento entre la sociedad civil y el poder político, en que la primera deja de militar exclusivamente en el campo de la oposición, mientras surge un clima propicio al encuentro de los actores civiles con los intereses públicos y a su participación en la solución de los grandes problemas sociales. La sociedad civil se ha convertido, pues, en un nuevo elemento de intermediación entre sociedad y poder.

A partir de la crisis de los años ochenta los países latinoamericanos han emprendido un conjunto de reformas económicas orientadas a fortalecer el papel del mercado y abrir sus economías. A ellas siguió, posteriormente, un nuevo enfoque para superar los problemas sociales, en donde a la

eficiencia de los programas sectoriales se une el reconocimiento de la importancia de un enfoque productivo, que reconoce la importancia de la capacitación y del acceso a puestos de trabajo productivos en el ataque a la pobreza. Se percibe, pues, la existencia de una conciliación entre la eficiencia económica y la eficiencia social.

La búsqueda de una estrategia integral es lo que hoy está reclamando la presencia activa de la sociedad civil, porque en la base de la sociedad hay energías que están latentes y que necesitan ser motivadas o activadas para resolver gran parte de los problemas económicos y sociales.

Un primer frente en que la sociedad civil está desempeñando un papel decisivo es el del funcionamiento de la democracia. En el período reciente hemos podido recuperar sistemas democráticos favorables a la libertad, los derechos humanos y la participación ciudadana. Esta última es un requisito esencial de la democracia y, para alcanzarlo, la sociedad civil está llamada a llenar la distancia entre sociedad y política. Esa mayor participación se da cuando hay personas o grupos de personas que deciden manifestar sus ideas y preocupaciones en torno a la agenda del desarrollo, respondiendo a la necesidad de contar con una agenda compartida y de convertirse en partícipes de un esfuerzo común.

Otro frente, estrechamente relacionado con el anterior, se refiere a la relación entre la sociedad civil y el Estado. En América Latina hemos vivido una crisis de este último. Hubo una etapa en que se puso gran énfasis en el papel del Estado y en su capacidad de respuesta a los problemas del momento. Hoy se mira al Estado con un sentido crítico. El Estado desempeñó un papel importante, pero excedió ciertos límites y entró en una fase de rendimientos decrecientes. Por eso en toda América Latina hay una tendencia al redimensionamiento del Estado, pero sobre todo en hacerlo más vigoroso y operativo, concentrándolo en sus actividades propias. Esto ha llevado a un proceso de privatizaciones que procura dejar muchas iniciativas económicas en manos del mercado. Otra función importante es la de regulación y supervisión y otra tarea pendiente dentro de esa perspectiva es la descentralización y el traslado de responsabilidades públicas desde los gobiernos centrales a las autoridades regionales y municipales. La redistribución de funciones entre el Estado y la sociedad civil es también un campo de la mayor importancia. Ello supone reconocer que hay sectores de la sociedad a los cuales el Estado no llega, o llega mal, y que seguramente están en condiciones de contribuir a la solución de sus problemas, como los de la juventud, la edad mayor, la seguridad ciudadana o la economía informal.

Esto último nos lleva a un tercer frente: el de la contribución de la sociedad civil al desarrollo. La base de la sociedad tiene una enorme capacidad de responder a la inversión en proyectos específicos y de tomar iniciativas. Tiene grandes energías que están casi dormidas y que se despiertan apenas reciben un poco de organización y de recursos, como ocurre en el caso de la pequeña y microempresa, de la vivienda o de la solución de los problemas del medio ambiente.

En particular la empresa pequeña y la microempresa tienen un enorme potencial para contribuir al desarrollo y, al mismo tiempo, a mejorar las condiciones sociales y, por ende, la equidad. Ambas contribuyen con alrededor de un 20% del producto latinoamericano y absorben el 50 ó 60% del empleo. Ella está en inmejorables condiciones para generar empleo, absorber el avance

tecnológico, mejorar la distribución del ingreso y hacer posible la expansión de la inversión. Es necesario crear una nueva mentalidad empresarial en América Latina que diversifique y extienda a otros sectores sus capacidades de inversión y amplíe la base empresarial, asociando la gran empresa a la mediana, pequeña y microempresa. El Banco ha venido apoyando a este sector, directa e indirectamente.

El BID ha apoyado las reformas económicas que han permitido aumentar la inversión e incrementar el crecimiento económico, requisito esencial para el fortalecimiento de las empresas medianas y pequeñas y de la microempresa. El Banco tiene un compromiso con la ampliación de la inversión a fin de contribuir a que ella llegue a esos sectores sociales.

En el campo de la política social, el Banco asigna gran prioridad a la generación de empleo productivo y, por consiguiente, a la educación y la capacitación, a la inversión en recursos humanos en general y a la empresa pequeña y microempresa. Estas ocupan un lugar central en las acciones del Banco relacionadas con el fortalecimiento del sector privado, que tiene el potencial para hacer una importante contribución económica y social. Existen allí grandes energías latentes. Sin embargo, es un sector que ha quedado olvidado o rezagado.

En relación con la reforma del Estado, hay importantes aspectos que se refieren a la sociedad civil, como los procesos de descentralización, entre otros.

De este conjunto de lineamientos surge una serie de elementos para alimentar y contribuir a la política del Banco relacionada directamente con el fortalecimiento de la sociedad civil. Entre estos elementos cabe destacar los problemas relativos a la mujer; el tema de la juventud; el de la ancianidad; el problema de los incapacitados; los requerimientos de la infancia; el tema de la salud básica, y el gran desafío de la educación.

EL FORTALECIMIENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL⁵

Un tema tanto antiguo como nuevo

Agradezco la presencia del UNDP, la OEA, la AID y de los países amigos de América Latina y el Caribe, cuyos gobiernos o agencias de gobierno se han hecho representar aquí. Agradezco también a los distinguidos representantes de los parlamentos y los congresos de la región y de organismos de la sociedad civil de América Latina, Estados Unidos, Europa y Japón, y de fundaciones y organismos internacionales. Tenemos aquí una muestra integral de la sociedad civil, a la cual queremos dar hoy un énfasis particular.

⁵ Exposición del Presidente Iglesias en el Acto de Apertura de la Conferencia sobre el Fortalecimiento de la Sociedad Civil (Washington, D.C., 12 de septiembre de 1994).

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en sus 34 años de vida como un organismo de gobierno al servicio de los gobiernos, siempre ha venido procurando identificar los problemas y las tendencias del desarrollo económico y social de la región. La reposición de recursos del Banco, que tuvo lugar en Guadalajara hace unos pocos meses, fue muy significativa, no solamente para el Banco al habilitarle de mayores recursos, sino también como una instancia en la que los Gobernadores establecieron nuevas orientaciones para el Banco. Se trata de nuevos objetivos e instrumentos que nos llaman a insertarnos en el próximo siglo con una visión amplia de nuestras responsabilidades en la atención de los objetivos del desarrollo económico y social de la región y de las prioridades de los gobiernos.

Entre las nuevas orientaciones está precisamente la labor de ayuda a los países de América Latina en la modernización del Estado y en el fortalecimiento de la sociedad civil. Es precisamente para aunar opiniones, recibir sugerencias y conocer la esencia de los problemas vinculados a esas dos tareas, que los hemos invitado a ustedes a compartir con nosotros estos tres días de reflexión. Por eso vuestra presencia es tan significativa para ayudar a la institución, tanto a su Directorio Ejecutivo como a la Administración, a formular sus programas de acción frente a las tareas que nos han asignado, tan fascinantes como importantes para América Latina, a la vez que difíciles de implementar. Esperamos que ustedes nos ayuden a formular las orientaciones correctas.

El tema que se nos plantea aquí, en primer lugar, se relaciona con el papel de la sociedad civil en este momento en el mundo y, muy particularmente, en América Latina, esa América Latina que se apronta a entrar en el próximo siglo esperanzada y confiada en su devenir económico, social y político. En ese contexto se trata de ver cómo el Banco puede apoyar o sumarse a estos esfuerzos.

El papel de la sociedad civil no es un tema nuevo de la humanidad. Siempre ha habido una activismo en la base de la sociedad, al margen de los gobiernos y a veces en contra de ellos. ¿Qué es lo nuevo realmente en este momento? En mi opinión, lo nuevo es la dimensión de esa sociedad organizada desde la base, el protagonismo que viene asumiendo en la vida política y el restablecimiento que busca con el otro gran agente de la sociedad que es el Estado.

Extensión de los organismos sociales

El tema de la dimensión ha sido largamente discutido y conocido. Un trabajo muy enjundioso del Profesor Lester Salamon, publicado hace pocos días por la Johns Hopkins University, destaca precisamente la dimensión adquirida en los países industrializados por este movimiento espontáneo que se organiza por las bases mismas de la sociedad, por el cual surgen cientos de miles de organizaciones privadas. Sólo en Inglaterra habría 275.000 organizaciones y en Francia, en un solo año, se crearon 57.000 organizaciones.

Ese mismo movimiento ha tenido lugar en los países en desarrollo. Recuerdo que al trabajar para la conferencia del medio ambiente en Estocolmo, en 1972, tuvimos dificultad en encontrar en América Latina organizaciones no gubernamentales como interlocutores que quisie-

ran hablar del tema del medio ambiente. Hoy, 20 años después, según me informaban en una reunión en Costa Rica, hay más de 10.000 organizaciones en América Latina que trabajan en problemas ambientales. Esto ilustra cómo la dinámica de este fenómeno excede el ámbito de los países industrializados y se presenta en forma activa en nuestros países, así como en países que formaban parte del mundo socialista. En América Latina los movimientos de base son fundamentales. Ellos incluyen las iglesias, agrupaciones de cooperativas, movimientos de propietarios y asociaciones de todo tipo. Es una fuerza dinámica que ha adquirido una dimensión desconocida en la historia de este tercer sector de nuestra sociedad.

Estos son movimientos espontáneos, que parten de la base misma de la sociedad, como organizaciones de defensa de intereses comunes. Hay también movimientos inspirados desde la cúpula de la administración nacional. En algunos países el Estado utiliza a la sociedad civil como un buen socio en la ejecución de ciertas políticas. Por supuesto, también hay organizaciones internacionales que se extienden a través del mundo, como las fundaciones u organizaciones de distinto tipo que se proyectan al resto del mundo a partir de sus centros nacionales. Estamos en presencia de uno de los fenómenos de multiplicación más vigorosos en la sociedad contemporánea, un fenómeno de dimensiones que la humanidad nunca antes conoció.

Un segundo aspecto se refiere al protagonismo que estas nuevas instituciones vienen adquiriendo. Ya no se trata simplemente de un protagonismo orientado a resolver los problemas que inspiraron su creación, sino que trascienden esa esfera para convertirse en elementos importantes en la propia vida política. Quizá un ejemplo de esto sea el "Movimiento Verde" en Europa, que a partir de una organización en la base social de la movilización de los intereses en materia ambiental, se transformó en un movimiento político. Ya no se trata, por ende, de un protagonismo orientado solamente a la temática con que nació, sino que además se proyecta de un modo amplio a la vida nacional. Basta ver, por ejemplo, la influencia que en los países industrializados tienen las organizaciones no gubernamentales en la acción de los gobiernos y de los parlamentos. Es decir, el protagonismo ha venido creciendo tanto o más que ese creciente dimensionamiento de la sociedad civil. Además, diría que esto coincide con las crisis de las democracias, como lo mencionaba nuestro amigo Fernando Zumbado, Director del PNUD para América Latina, en este acto inaugural; crisis de representatividad, que ha dado lugar precisamente a que aparezca en escena esta nueva forma de expresión de la sociedad, un nuevo elemento de mediación entre sociedad y poder, que constituye la expresión de estos segmentos de opinión que se hacen presentes en la vida de los países.

El tercer elemento corresponde a las nuevas formas de relacionamiento de la sociedad civil con el poder político, que en algunos casos ha sido de abierta oposición, con actitudes de sospecha de un lado y del otro, al mismo tiempo que ha habido dificultades para establecer vínculos de cooperación efectivos que permitan aunar los esfuerzos en pro del bienestar común y de los grandes objetivos del desarrollo económico y social. Lo nuevo es que en todas partes vemos hoy cómo ambos sectores dejan de lado ciertas sospechas mutuas y surge un clima propicio al encuentro de los intereses públicos y de la sociedad civil y a la solución de los grandes problemas que afligen a la humanidad.

Perspectiva en América Latina

Este es el telón de fondo de la situación en que nos movemos en esta conferencia. Proyectado todo ello a la América Latina de hoy, tratando de identificar cuáles son los puntos de apoyo para una acción de la sociedad civil, me permitiría sugerir algunos frentes que me parecen relevantes en el momento que vive América Latina.

El primero de ellos se refiere a las limitaciones de nuestras estrategias de desarrollo económico y social. Hemos vivido, como todos ustedes lo saben muy bien, una etapa de crisis aguda en América Latina. La crisis de los años ochenta responde a un gran choque de tipo político, social y económico, que provocó una fuerte reacción en América Latina y una revisión muy importante de sus estrategias económicas. Ello puso en marcha un amplio proceso de reformas económicas en la región sobre las cuales tenemos ideas bastante claras y un verdadero consenso. No es una coincidencia solamente en la región; también lo es fuera de la misma. En el plano económico, somos conscientes de que es necesario reivindicar un papel activo del mercado en la asignación de los recursos y de incentivar al sector privado a asumir el papel protagónico en la movilización de las inversiones y en la gestión productiva. Es crucial abrir las economías e impulsar una mayor competitividad internacional. Todo esto define una verdadera plataforma común con respecto a la orientación y el contenido de la reforma económica.

A la vez, en la medida en que se logró cierta estabilidad se puso de manifiesto, más patentemente que antes, la enorme deuda social de América Latina. La experiencia comprobó una vez más que, aunque estos modelos resuelven el problema de la eficiencia económica, no necesariamente resuelven el problema de la eficiencia social. De ahí surge la necesidad de una política activa que permita aprovechar los frutos de la reforma económica en una auténtica solución de la vieja deuda social. Así es como la reforma social se convierte en un corolario, como la otra cara de la moneda, de la reforma económica. Ese es hoy en día el gran objetivo que está presente en América Latina. Por eso Mark Schneider nos recordaba recién en la reunión que tuvimos el año pasado, para hablar precisamente del tema de reforma social, que es importante pensar que la reforma económica tiene sentido sólo en la medida en que sea capaz de resolver el problema social; o sea, integrar la sociedad y satisfacer sus viejas necesidades postergadas. Con ello haremos frente a la legítima impaciencia que hay en vastos sectores de la comunidad latinoamericana, que piden que sus problemas sean oídos y, sobre todo, resueltos. Todo eso conforme al concepto, que afortunadamente está tomando fuerza en el mundo, de un desarrollo sostenido, es decir, de una conciliación de la eficiencia económica con la eficiencia social, en el marco de un desarrollo económico sustentable que respete la naturaleza y la preserve para las generaciones futuras.

Este método de aproximación a una estrategia integral, que hemos venido siguiendo, es lo que está reclamando hoy la presencia activa de la sociedad civil, porque en la base de la sociedad hay energías que están latentes y que necesitan ser motivadas o activadas. Y la presencia de este dinamismo de la sociedad civil, que señalaba antes, muestra que estos elementos son fundamentales para complementar la acción. Vemos, por ejemplo, lo que significa esa dinámica que puede

derivarse de un apoyo a la pequeña empresa en la América Latina, que es una de las cosas que este Banco ha hecho y de la cual nos sentimos muy orgullosos, porque ha sido una tarea realmente positiva y exitosa.

Vemos, asimismo, cómo se complementan la inversión y la autoayuda y se abren cauces a esas energías que están casi dormidas en la sociedad y que se despiertan apenas reciben un poco de organización y de recursos. Lo mismo podríamos decir con todos los movimientos que aprovechan la potencialidad que genera la organización conjunta de ciertas bases de la sociedad, para trabajar en ciertos temas como la vivienda, o en la solución de problemas del medio ambiente. Es decir, si algo nos enseña la dinámica de la sociedad civil, es que ésta es un elemento importante para complementar la solución de los temas sociales y de producción, que en la América Latina de hoy son dos requisitos básicos de esta nueva estrategia en que estamos trabajando. Es decir, el desarrollo económico y social exige una importante presencia de la sociedad civil, como un elemento activo en la consecución de los grandes objetivos del desarrollo económico y social.

El segundo frente que reclama la acción de la sociedad civil es el repensamiento del Estado al que está abocada hoy toda América Latina, y el cual tiene que ser hecho conjuntamente con una relación más intensa y activa con la sociedad civil.

Hemos vivido en América Latina una crisis del Estado. Hubo una etapa en que se puso un énfasis especial en el papel del Estado en respuesta a los problemas del momento. Hoy se mira al Estado con un sentido crítico. En mi opinión cada etapa tiene su propia racionalidad, que responde a los obstáculos, desafíos y perspectivas de la realidad en su momento. El Estado desempeñó un papel importante, pero excedió ciertos límites y entró en una fase de rendimientos decrecientes. Por eso en toda América Latina hay, más allá de los términos filosóficos e ideológicos, un movimiento tendiente a un redimensionamiento del Estado, reduciéndolo a límites más operativos y más vigorosos y concentrándolo en actividades más propias. Entre éstas se destacan las de regulación y supervisión. Una frontera difícil pero insoslayable que tenemos por delante es la descentralización, con un traslado de responsabilidades públicas de los gobiernos centrales a los gobiernos departamentales y municipales. Todo ese movimiento está en marcha. Creo que como parte de esa reforma del Estado, la sociedad civil tiene un papel importante que cumplir. Lo que estamos llegando a percibir claramente es que hay ciertos factores de la sociedad, especialmente en el campo social, a los cuales el Estado no llega o llega mal.

Hoy vemos una gran variedad de movimientos sociales que tienen que ver con la juventud, los ancianos y los sectores de la sociedad informal, donde en general hay límites a la acción del Estado, impuestos por múltiples circunstancias, pero que de alguna manera hacen que la presencia de la sociedad civil junto a la acción del Estado pueda convertirse en definitiva en un instrumento importante para resolver los problemas del desarrollo. Por eso cuando hablamos de este segundo frente, que exige una presencia de la sociedad civil, estamos realmente pensando en un complemento importante a esta reforma del Estado. No se trata de eliminar ni suprimir el Estado; el propósito es concentrar sus actividades donde sean realmente efectivas. El campo social es, ciertamente, un ámbito irrenunciable para el Estado, especialmente en América Latina.

Y el tercer frente es, por cierto, lo que mencionaba Fernando Zumbado: el funcionamiento de la democracia. En la historia reciente de América Latina hemos podido recuperar sistemas democráticos respetuosos de la libertad y los derechos humanos. A eso hay que agregarle el fenómeno de participación. Este elemento no es fácil, pero es necesario. Las democracias nuestras necesitan asentar sus raíces más firmemente en nuestras sociedades. La participación es un elemento fundamental para ello, y es ahí donde vemos realmente a la sociedad civil llenando esa distancia entre la política y la sociedad. ¿Cómo hacerlo, cómo lograrlo? No es fácil, ciertamente, pero sí percibimos que en la participación de la sociedad civil hay un elemento riquísimo de fortalecimiento de los sistemas democráticos. Esa mayor participación existe cuando personas o grupos de personas, que representan el sentir de grupos sociales, quieren manifestar sus ideas y preocupaciones en torno a la agenda del desarrollo, no como algo impuesto desde arriba, por el poder superior del Estado, sino como una agenda compartida, en donde el sector de la base de la sociedad pueda aportar sus intereses y compromisos con esa agenda integral, es decir, convertirse en partícipes del esfuerzo común.

De ahí que estos elementos —las nuevas necesidades del desarrollo económico que despierta energías; la nueva necesidad de acompañar la reforma del Estado, para mejorar la ejecución de sus funciones y, por último, la consolidación democrática— dan esa triple perspectiva sobre la incorporación de la sociedad civil a esta dinámica nueva en que se encuentra América Latina.

El BID tiene que mirar estos desarrollos y ver cómo puede asociarse a ellos. Lo estamos haciendo en el campo de la reforma económica. Es nuestra tarea histórica, como lo es también la responsabilidad que ha tenido esta institución en el campo social. El Banco es la institución multilateral de crédito que ha hecho la mayor contribución financiera y de asistencia técnica en el campo social. La continuamos haciendo ahora, pensando no solamente en que la labor del Banco es aportar más recursos, lo cual sería una labor secundaria, sino convencidos de que su contribución más importante es el diálogo que puede promover y el aporte de sus experiencias en materia de desarrollo social a los países latinoamericanos. Ninguno de estos temas se va a resolver desde afuera. Lo resuelven en cada país, con su idiosincrasia, su cultura, su forma de ver las cosas. Pero el aporte que el Banco puede hacer a ese diálogo es algo valioso para asegurar la convergencia de las reformas económica y social. Estamos incorporando el nuevo frente de la modernización del Estado, correspondiéndonos trabajar con sectores con los cuales nunca habíamos trabajado, especialmente en los ámbitos de la justicia, los parlamentos y, desde hoy, con los distinguidos representantes de la sociedad civil aquí presentes. Y repito, no se trata de aportar más recursos —por supuesto es un tema que importa— sino de contribuir a hacer los cambios en los marcos legales y reglamentarios, que es uno de los temas importantes en que el Banco podría colaborar con sus gobiernos miembros. Podemos mirar, asimismo, lo que tiene que ver con la formación y capacitación de recursos técnicos.

Esperamos que ustedes, como fruto de sus deliberaciones, nos aporten guías y orientaciones para ayudarnos a formular nuestras propias políticas y de esta forma llegar a aportar nuestro grano de arena a esta importante etapa que nos toca vivir en América Latina. Queremos eficiencia

económica y social, pero queremos también participación y democracia: las tres cosas, ninguna sacrificada a las demás. Y creemos que la vitalidad que puede aportar una sociedad civil activa y organizada es un elemento muy importante para el éxito de todos estos esfuerzos.

Jóvenes empresarios⁶

El BID ha venido impulsando una mayor participación del sector privado y la sociedad civil en el desarrollo económico y social de nuestros países miembros. Somos conscientes de que los retos y oportunidades abiertos por la competencia internacional, en una economía cada día más globalizada, sólo pueden ser enfrentados con un gran impulso de las capacidades empresariales y con una mayor cooperación de las empresas a nivel internacional. El Banco, la Corporación Interamericana de Inversiones (CII) y el Fondo Multilateral de Inversiones (Fomin), cuentan con una serie de programas e instrumentos encaminados a aumentar y fortalecer las capacidades de las empresas de América Latina y el Caribe.

El Banco se orienta a la creación de un entorno macroeconómico, regulatorio y de políticas adecuadas para el florecimiento de los negocios; a la financiación de los países, facilitándoles recursos con los que acometer proyectos específicos, y a la financiación de infraestructura. La CII focaliza su actuación en la financiación de proyectos empresariales de tipo productivo. El Fomin, creado para dar un nuevo impulso al desarrollo del sector privado, ayuda a los países a modernizar su marco jurídico e institucional, a adecuar sus recursos humanos a las nuevas necesidades, y a apoyar a la pequeña empresa en la obtención de recursos financieros y de asistencia técnica.

En nuestros esfuerzos conjuntos, hemos otorgado la más alta prioridad al desarrollo empresarial, especialmente de la pequeña y mediana empresa y de los microempresarios. Apoyamos, asimismo, la cooperación empresarial a nivel internacional, que consideramos como una necesidad vinculada a la apertura de los mercados y al libre comercio. En este sentido, estoy convencido de que tanto las empresas de América Latina como las de España y Portugal tienen mucho que ganar en la conquista de nuevos mercados, en la innovación productiva y tecnológica y, sobre todo, en el aprendizaje de nuevas formas de hacer los negocios en el marco de los mercados globalizados.

Además, el Banco es el principal promotor del Programa Bolívar, con sede en Caracas, Venezuela, y oficinas de enlace en un gran número de países de América Latina y algunas ciudades de Europa, Israel y Estados Unidos. El Programa Bolívar tiene como principal objetivo la promoción de los nexos entre empresas de América Latina y de Europa para la colaboración en proyectos tecnológicos y también la concreción de oportunidades de negocios. Este programa puede ser un importante recurso para los jóvenes empresarios.

⁶Exposición del Presidente Iglesias en el Acto de Clausura del I Congreso Iberoamericano de Jóvenes Empresarios (Zaragoza, España, 29 de abril de 1995).

A principios de este mes, el BID celebró su Trigesimosexta Reunión Anual de la Asamblea de Gobernadores, en cuyo marco tuvo lugar el Foro de “La Juventud en el Proceso de Desarrollo”. El Foro, al que asistieron jóvenes de América Latina, el Caribe, los Estados Unidos, Europa, Israel y Japón, hizo importantes recomendaciones para la implantación de programas de formación, tecnología, comunicación y medio ambiente, todos ellos de crucial importancia para el desempeño empresarial de los jóvenes. También se convino apoyar y extender las vinculaciones con organizaciones juveniles de otros países más industrializados, lo que hemos podido poner en práctica de forma inmediata con la celebración de este Congreso Iberoamericano, del que esperamos que surja una vinculación más estrecha de los jóvenes empresarios del continente europeo con los latinoamericanos.

Hoy, en un mundo que se transforma a gran velocidad gracias a tecnologías que revolucionan la comunicación entre las personas y las instituciones, la apuesta por la juventud se hace más necesaria que nunca. Por eso, el concepto de juventud está estrechamente vinculado al de innovación y futuro. La mejor inversión que podemos hacer para el crecimiento sostenible de nuestros países es precisamente la de acompañar y ayudar a los jóvenes emprendedores de hoy.

Deseo los mayores éxitos a la nueva Asociación Iberoamericana de Jóvenes Empresarios, que ya ha comenzado a trabajar, tanto en su vertiente de jóvenes, y por lo tanto del futuro, como en su atributo empresarial, ligado al desarrollo económico y social.

El papel del sector empresarial⁷

Quisiera expresar algunas reflexiones sobre lo que considero el mayor desafío que el empresariado privado latinoamericano enfrenta en la hora actual y que seguramente trasunta vuestros temas de análisis, que es superar las frustraciones del desarrollo económico y social de nuestros países en sus experiencias de la posguerra. Más que una opción frente a una alternativa política o una encrucijada histórica, se trata de actuar ya en un escenario regional completamente distinto al que prevaleció en las décadas pasadas. El elemento distintivo, sin dudas de mayor trascendencia, es el papel protagonista asignado al sector privado en el devenir económico y social de nuestros países, que viven un resurgimiento de la democracia, de grandes expectativas para todos los sectores sociales, pero aún mayor para los grupos rezagados crónicamente. El compromiso asumido por el empresariado latinoamericano no podría ser mayor ni más complejo, pero a la vez es ineludible y urgente.

¿Cuáles son los frentes más importantes para la acción del sector empresarial privado? Aunque las realidades de los países latinoamericanos son muy diferentes y para cada caso es preciso elaborar una agenda de acción apropiada, hay elementos generales que permiten definir algunas

⁷Exposición del Presidente Iglesias en la V Reunión Plenaria del Consejo Empresarial de América Latina (Cartagena de Indias, Colombia, 1 de septiembre de 1994).

orientaciones comunes. Tal vez la agudeza de las carencias pueda ayudar a identificar las tareas más urgentes, como se ilustra en la lista siguiente: a) la expansión de la inversión; b) la incorporación del avance tecnológico; c) la creación de empleo; d) mejorar la distribución del ingreso, y e) asignar los recursos eficientemente. La enumeración de estas tareas no implica un orden secuencial ni de importancia relativa; todas ellas forman parte integral de los esfuerzos necesarios para impulsar el desarrollo económico y social sostenible de estos países.

Un nuevo contexto económico general

El conjunto de estas tareas se inscribe en un contexto económico general completamente distinto del imperante en los decenios pasados. Sin necesidad de entrar en mayores detalles, basta señalar que el nuevo paradigma de política preconiza el retorno a la economía de mercado, como reacción frente a lo que se consideró como el agotamiento del modelo de desarrollo iniciado en los años treinta, basado en la industrialización sustitutiva de importaciones y un papel activo del Estado en las esferas económica, social e institucional.

El colapso de este esquema, consumado en gran medida por la crisis de la deuda externa a comienzos de la década de los años ochenta, impulsó a un número cada vez mayor de países de la región a adoptar políticas de ajuste y de reformas estructurales de corte *'neo-laissez-faire'*. Los cambios realizados responden a una verdadera revolución, empujada más por los hechos reales que por la influencia ideológica de los movimientos conservadores de los años ochenta, como ocurrió hace casi 60 años frente a la Gran Depresión, cuando en la región se adoptaron políticas de administración de la demanda, de empleo y de bienestar social en la forma de un "keynesianismo larvado y anticipado".⁸ Una vez más, con evidente pragmatismo, en América Latina las reformas de liberalización de mercados, de privatización y de aplicación de políticas monetaristas fueron iniciadas por países del Cono Sur desde los años setenta, con antelación a la revolución conservadora del Norte y al colapso del bloque comunista y de la planificación centralizada.

En parte como resultado de la crisis de los años ochenta, las deficiencias de orden económico y social en América Latina se agudizaron significativamente, surgiendo una brecha entre aspiraciones y condiciones efectivas de vida para las grandes mayorías nacionales que es insostenible por razones tanto económicas como políticas. La consolidación y la profundización de los avances democráticos están íntimamente relacionados con la continuidad y el afianzamiento de las reformas, en un proceso de causalidad y dependencia mutua. Por ello en estos momentos, en los que el sector privado y en particular el núcleo empresario han reasumido responsabilidades protagónicas en el desarrollo económico y social de la región, parece tan oportuno como conveniente caracterizar sus tareas más urgentes para el resto de esta década.

⁸ Aníbal Pinto. Estado y gran empresa: de la precrisis hasta el gobierno de Jorge Alessandri. Colección Estudios CIEPIAN 16, 1985, p. 16.

El aumento de la inversión

La recuperación de las tendencias de expansión de la formación de capitales, por lo menos a los niveles registrados hasta 1981, constituye un requisito de importancia crítica para llevar a cabo las transformaciones y modernización de la capacidad productiva, que suponen la liberalización de los mercados, el aumento de la productividad y el mejoramiento de la competitividad internacional de las economías latinoamericanas. Por efectos tanto de la crisis económica como del carácter inmediato de las políticas de ajuste, la formación de capitales sufrió en la década pasada una contracción extraordinaria, al bajar de un promedio de 29,1% del producto interno bruto en 1974-81 a 20,9% en 1983-93. Esta brecha habría representado tan sólo en 1993 una insuficiencia de inversión privada y pública, de alrededor de US\$81.300 millones; o sea, cerca del 40% del total del gasto de inversión efectivamente realizado en ese año.

La insuficiencia del proceso de formación de capitales, que en los tres años pasados no ha sido aminorada a pesar de la incipiente recuperación económica, afecta prácticamente a todos los ámbitos de la actividad económica regional. El Banco Mundial ha destacado en su análisis los déficit de infraestructura en energía, transportes, servicios de agua y telecomunicaciones. En el sector de la energía eléctrica, la región debería invertir durante los próximos ocho años un monto que puede fluctuar entre US\$7.000 millones y US\$13.000 millones por año, tan sólo para evitar nuevos retrocesos.⁹ Sin embargo, en muchos otros sectores los déficit de la inversión son tanto o más agudos, destacándose, por su urgencia económica, aquéllos vinculados con la expansión y diversificación de las exportaciones y la integración económica regional y continental y, por su urgencia social, los relativos a la vivienda, educación y salud. Cabe señalar que frente a la gran escala y diversidad de las necesidades de inversión, como frente al vacío originado por la reducción de los gastos de inversión pública, el sector privado latinoamericano en general y los empresarios privados en particular han asumido una responsabilidad histórica de gran magnitud y complejidad.

La incorporación del avance tecnológico

Un segundo ámbito de acción fundamental que reclama la contribución del sector empresarial latinoamericano y su asociación con los esfuerzos de promoción por el Estado, lo constituye la incorporación del avance tecnológico. Conforme al nuevo paradigma de política económica, al Estado le correspondería en este campo una labor más bien limitada, relacionada principalmente con el sostenimiento de actividades de investigación y desarrollo en ciencias básicas y de mecanismos de información y difusión.

⁹ Banco Mundial. *Informe anual* 1993, P. 126.

Son muchos los antecedentes que ponen de manifiesto que en este ámbito la región no sólo padece de una brecha considerable con relación al mundo industrial, sino que también es una dimensión crítica del desarrollo que sufrió un serio estancamiento durante la década pasada. Así, los propósitos de transformación y de modernización de la capacidad productiva de la región, bajo el imperio del aumento de la productividad y del mejoramiento de la competitividad internacional de estas economías, imponen la necesidad de combinar los esfuerzos de expansión del gasto en inversión con la incorporación y adaptación de tecnologías avanzadas y con la formación de los recursos humanos y de las capacidades de organización y administración modernas.

En relación con la formación de recursos humanos, según los nuevos principios rectores, correspondería privatizar la educación y reducir la acción del Estado a tareas de apoyo, entre las cuales se destaca la provisión de subsidios a estudiantes de escasos recursos económicos. Todo esto significa que el sector privado debe asumir en este campo responsabilidades mayores que nunca tuvo antes.

El desafío que la empresa privada latinoamericana enfrenta en materia de eficiencia y dinamismo es mayor que nunca, no sólo para compensar el desmantelamiento de la protección que tuvo bajo el modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones, sino debido a la agresividad de las políticas de apertura comercial externa que estos países han adoptado y a la extraordinaria vitalidad que sigue mostrando el avance tecnológico en los países desarrollados y los nuevos países industriales del Asia. La alternativa simple de ampliar la producción y competir sobre la base de mano de obra barata, sin calificaciones, no es eficaz en el marco económico internacional actual, donde ha irrumpido una oferta creciente de productos de bajo costo y buena calidad desde algunos países asiáticos.

La creación de empleo

Otro reto fundamental e ineludible que enfrenta el sector empresarial latinoamericano consiste en reducir el desempleo de la fuerza de trabajo, cuya dimensión en muchos países de la región ha llegado a los niveles más altos desde la Gran Depresión, constituyéndose en el mayor síndrome económico, social y político en la actualidad. Sabemos que el problema se ha agravado como resultado de la acción combinada de factores cíclicos, propios de la crisis del decenio pasado; de los cambios institucionales provocados por las reformas económicas, especialmente la reducción de la esfera de la actividad pública y la apertura comercial externa, y de la persistencia de factores estructurales, que hace 25 años Raúl Prebisch caracterizara tan apropiadamente bajo el concepto de la “insuficiencia dinámica de la economía latinoamericana”.¹⁰

¹⁰ Raúl Prebisch. Transformación y desarrollo. La gran tarea de América Latina. Informe presentado al Banco Interamericano de Desarrollo. Santiago de Chile, 17 de abril de 1970.

Las estadísticas del desempleo abierto, “relativas tan sólo a las áreas urbanas, denotan un aumento importante en la primera mitad del decenio de los ochenta, de un promedio de 6,6% en 1980-81 a 10,1% en 1984-85, que luego disminuye al 7,5% hacia 1992”.¹¹ Sin embargo, esas cifras no revelan completamente la gravedad de la crisis, no sólo por razones metodológicas y limitaciones de su cobertura, sino porque una proporción creciente de la fuerza de trabajo sin acceso a los empleos productivos buscó refugio en el ámbito de la economía informal y en actividades de muy baja productividad.

La distribución del ingreso

Mejorar la distribución del ingreso y la equidad social constituye otra tarea fundamental y urgente en la que el sector privado y los empresarios latinoamericanos tienen una responsabilidad principal. En verdad, no se trata de una adjudicación de tareas que responde tan sólo al cambio generado por las reformas estructurales, que reserva al sector privado un papel preeminente en la determinación del bienestar económico y social. Se trata más bien de una condición más permanente y general, es decir, que “la capacidad de un país para mejorar su estándar de vida a largo plazo depende casi enteramente de su capacidad para aumentar su producción por trabajador”,¹² y la productividad del trabajo es un resultado gestado en el seno mismo de la empresa privada. En una economía de mercado corresponde, por tanto, a la empresa privada el papel central en la generación de nuevas fuentes de empleo y el aumento de la productividad, lo cual supone una modernización de su estructura, nuevas fuentes de financiamiento y un mejoramiento del sistema de relaciones laborales.

En la coyuntura económica y social actual de América Latina esas tareas son de gran envergadura y urgencia. Según cifras de la CEPAL, las tendencias a largo plazo del mejoramiento de las condiciones sociales que se habían registrado en los años sesenta y setenta sufrieron un vuelco desfavorable en los años ochenta, que abarca un aumento significativo de la población que vive bajo la línea de pobreza, de un 40% en 1980 a un 46% en 1990.¹³

Asignación eficiente de recursos

La asignación eficiente de los recursos productivos constituye, por último, una tarea auténtica aunque no única del sector privado, frente a la cual el empresario latinoamericano tiene una permanente vocación y un compromiso que en la coyuntura actual del desarrollo latinoamericano es vital. Una premisa fundamental, subyacente o explícita, de las reformas estructurales emprendidas

¹¹ OIT. Equipo Técnico Multidisciplinario de Santiago. Santiago de Chile, 17 de agosto de 1994.

¹² Paul Krugman. *The Age of Diminished Expectations*. The MIT Press. Cambridge, Massachusetts. 1994, p. 13.

¹³ CEPAL. *CEPAL News*. Washington Office. Vol. XIC, No. 6. June 1991 y El perfil de la pobreza en América Latina a comienzos de los años 90. LC/L.716 (Conf. 82/6). Santiago de Chile, 3 de noviembre de 1992, p. 4.

en América Latina es que el sector privado es más eficiente que el sector público en la asignación de los recursos productivos. Aún más, se afirma que "...la evidencia disponible sugiere que las empresas privadas son preferibles a la propiedad estatal en lo que concierne a la eficiencia interna con vistas a la mejora del bienestar social".¹⁴

Quizás la prueba más elocuente de la confianza depositada por los gobiernos latinoamericanos en la mayor eficiencia del sector privado está dada por el sostenido y extenso proceso de transferencia de empresas públicas a este sector, aunque se reconoce que otra consideración relevante ha sido la disminución del gasto público eliminando la carga deficitaria originada en la gestión de esas empresas. Según el Banco Mundial, se estima que 804 empresas públicas latinoamericanas habían sido privatizadas durante los años de 1980 a 1991 y que, al igual que los países de Europa del Este, representaron un 37% de todas las empresas públicas privatizadas por los países en desarrollo.¹⁵

Para concluir, en el nuevo contexto económico que vive América Latina, caracterizado por la preeminencia del sector privado por sobre el sector público, corresponde a los empresarios la responsabilidad principal en las iniciativas, la gestión y los resultados del funcionamiento del sistema económico y social. Los frentes de acción son numerosos, pero entre ellos se destacan la formación de capitales, la incorporación del avance tecnológico, la creación de empleo, el mejoramiento de la distribución del ingreso y la asignación eficiente de recursos. Estos no son ámbitos de acción desconocidos para el empresario privado y en todos ellos su contribución en el pasado ha sido importante o determinante. Sin embargo, existe ahora una diferencia fundamental con respecto al pasado: el papel protagonista pasó definitivamente del Estado al sector privado. Y no se trata de un divorcio entre ambos sectores: al igual que en el pasado, se entiende que entre ambos seguirá existiendo una profunda relación complementaria, pero las responsabilidades históricas por el devenir económico y social de la región recaen ahora en el sector privado.

El rol de la educación¹⁶

Este año hemos pensado singularizar el tema de la educación, por tratarse de un asunto central de la reforma social en América Latina. El Banco siempre ha concentrado una parte importante de sus esfuerzos en los temas sociales. Si bien en los últimos años se ha prestado atención especial al tema de la reforma económica, hoy reconocemos que la reforma social tiene una importancia extraordinaria en las prioridades de los gobiernos y en la situación general y perspectivas de desarrollo de

¹⁴ Instituto de Estudios Económicos. La revisión del sector público en los años noventa. Revista No. 1/1992. Madrid, España. P. XIX.

¹⁵ The World Bank. *Privatization: The Lessons of Experience*. Washington, DC: World Bank; p. 7.

¹⁶ Exposición del Presidente Iglesias en el Acto de Apertura del Seminario sobre Reforma Educativa (Buenos Aires, Argentina, 21 de marzo de 1996).

América Latina. El Banco debe asignar un 50% de sus recursos al desarrollo social, y eso incluye educación, salud, seguridad social, vivienda, agua y saneamiento en las ciudades. Por eso hemos singularizado a la educación como el tema de especial prioridad en esta reunión.

Estos seminarios no pretenden agotar los temas ni son seminarios académicos. Nuestro interés radica en examinar las experiencias concretas, poner el tema sobre la mesa y analizar posibles vías de acción para el trabajo con los gobiernos. Desde sus inicios el Banco ha trabajado en el campo de la educación, especialmente en los ámbitos de la educación superior, técnica, primaria y, más recientemente, de la educación secundaria.

Hay un tema que hoy debe convocar la energía política y la decisión de los gobiernos y de la sociedad, que es el de la educación. No creo que haya hoy en el área social de América Latina otro tema que tenga la dimensión e importancia de la educación. ¿Por qué es así? ¿Por qué hoy América Latina debe hacer de esto un gran puntal de su acción política? En primer término, porque el mundo moderno de la globalización, la tecnificación y los grandes cambios exige una enseñanza capaz de preparar a los latinoamericanos para competir y progresar. Más y más los niveles de vida de los países dependen, ya no de la abundancia de sus recursos naturales, sino de la calidad de sus recursos humanos.

La inversión en recursos humanos es hoy el principal ingrediente que hace posible el progreso económico y social. Está demostrado que la distribución del ingreso depende principalmente del acceso a la educación. De manera que no solamente es una contribución importante al patrón de desarrollo económico de nuestros países, distinto a lo que fue históricamente, sino que también es un elemento fundamental para lograr la condición de equidad y justicia social que nos preocupa a todos.

La educación es también un instrumento importante para la formación del ciudadano informado que va a vivir en un mundo globalizado. La formación del ciudadano, que implica la transmisión de valores éticos y cívicos fundamentales, es responsabilidad fundamental de la educación. De manera que detrás de la transformación educativa está también el tema de la formación del ciudadano.

Debemos estar conscientes de que el gasto educativo en América Latina deja mucho que desear y de que falta un esfuerzo importante por hacer. Pero, junto a ello, el tema de la calidad de la educación, que forma parte de todo el esquema, es muy complejo y compromete muchas variables. De la interacción de todas ellas dependen la calidad del producto, la calidad de los instrumentos utilizados y, finalmente, la calidad del hombre que estamos formando.

Todo eso forma parte del desafío que tenemos por delante. Nuestra institución no tiene modelos propios. Los modelos surgen del debate con los países. Son los países los que deben formar sus propios criterios en temas extremadamente delicados como éste, donde es muy importante que la decisión nacional sea la que prime. Nuestra institución ha acumulado muchas experiencias, pero es fundamental el diálogo con todos ustedes. En muchos de los países miembros estamos trabajando en el tema de la educación y queremos seguir ampliando y profundizando nuestra labor en este campo.

Reflexiones finales¹⁷

Lo más importante de este evento es que el mismo haya tenido lugar; eso es lo que debemos resaltar antes que nada, como la primera gran conclusión de las deliberaciones. Gracias a su presencia, que constituye una muestra muy pequeña de lo que es hoy la sociedad civil, han ido quedando claros varios puntos específicos. El primero es la gran complejidad de esto que llamamos sociedad civil, ese conjunto de agrupaciones, asociaciones, organismos no gubernamentales o movimientos, que difieren entre sí con respecto a las motivaciones, propósitos e instrumentos. Es una masa compleja, difícil de definir, semejante a lo que ocurría en la Edad Media cuando se le preguntaba a un filósofo qué sabía sobre el Ministerio de la Santísima Trinidad, y él contestaba: si no me lo preguntan lo sé; si me lo preguntan no lo sé. Aquí pasa algo parecido con este tema, sobre el cual todos sabemos de qué estamos hablando, pero cuyas fronteras habrá que ir definiendo en el camino, sobre todo en sus implicaciones operativas.

Por otra parte, es claro que el dinamismo de este fenómeno en América Latina ha venido acompañado con la consolidación de la democracia. Este papel emergente de la sociedad civil es el producto, en primer término, de los logros democráticos de la América Latina, como también de la apertura liberal, en el sentido de darle oportunidad a la gente para expresarse en todos los planos. En el fondo, es una contrapartida natural de esa libertad que lleva a la gente a expresarse, a querer participar y a hacerse presente en la vida de los países.

Hay una reflexión que ha surgido de vuestros debates, que es algo obvio, pero muy importante: relacionarse con ese conjunto de instituciones y de movimientos solamente puede hacerse desde adentro, mientras que todo lo que venga de afuera debe ser puesto al servicio de las decisiones internas. Ningún banco externo, por ejemplo, puede pretender imponer normas o criterios que no sean los propios que la ciudadanía haya decidido. Nosotros, como institución, tenemos un mandato especial, como ustedes bien lo saben, que es la reposición de recursos del Banco junto con una serie de políticas y objetivos, a los que tenemos que atenernos por mandato de nuestros gobiernos.

En el cumplimiento de esos mandatos ustedes verán al Banco actuando en cinco grandes frentes: la reforma económica, la reforma social, una nueva relación con el sector privado, la reforma del Estado y el fortalecimiento de la sociedad civil. Estos son los cinco grandes frentes a los que nos ha convocado la última Reunión Anual de la Asamblea de Gobernadores. Entre ellos, algunos frentes constituyen campos de actividad en los que hemos venido trabajando desde hace 34 años. Otros son frentes que han sido subrayados. Y otros son nuevos, como es el caso de esta nueva dimensión del fortalecimiento de la sociedad civil.

¹⁷ Exposición del Presidente Iglesias en el Acto de Clausura de la Conferencia sobre el Fortalecimiento de la Sociedad Civil (Washington, D.C., 14 de septiembre de 1994).

En el campo de la reforma económica, el Banco ha venido apoyando fundamentalmente el desarrollo de la capacidad de inversión de América Latina. Además, ha venido ocupándose de la reforma de los sistemas, procedimientos y políticas, que son necesarios para aumentar la eficiencia y la competitividad de América Latina. No nos llamemos a engaño; las reformas no están terminadas, sino que continuarán porque es un proceso permanente, tanto a nivel macroeconómico como microeconómico.

El Banco tiene un compromiso con la reforma social, frente a la cual nuestra preocupación es, en primer término, la emergencia de la pobreza crítica en América Latina. Por eso hemos adoptado una línea de acción directa, para encarar con nuestros recursos las situaciones de emergencia, muchas de las cuales se han agravado con los procesos de ajuste. Pero sabemos que el alivio de la pobreza no basta y que con ello no solucionamos el retraso social.

Para nosotros, el tema de la política social tiene tres grandes campos de acción. Uno consiste en generar empleo, para lo que otorgamos gran prioridad a la microempresa, conjuntamente con la educación y la capacitación y, en general, la inversión en recursos humanos. Este es un elemento central, y si ustedes me piden una prioridad absoluta, yo diría que ella es la educación.

La educación es un requisito fundamental para el progreso de los países y para conservar y fortalecer la democracia. La formación de recursos humanos implica también mejorar las condiciones de salud, como lo señalaba el Director de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) en esta reunión. Para ello es necesario mejorar la seguridad social y las condiciones de vida en las ciudades. En América Latina tenemos el privilegio de seguir ampliando las grandes ciudades, y lo haremos por lo menos hasta el año 2010, a raíz de lo cual afrontamos grandes demandas de inversión. Todo ese conjunto de objetivos explica el que hayamos comprometido destinar a la inversión social el 50% de nuestros recursos. Debemos también buscar formas de mejorar la asignación del gasto social de los Estados, asociándonos a ellos en nuevas formas de abordar los temas sociales.

Hemos creado el Instituto Interamericano de Desarrollo Social, no por ánimo de competencia con otros institutos que trabajan muy bien en América Latina. Hemos querido crear un centro en el Banco donde pueda discutirse la problemática social y entrenarse a la gente que luego irá a los países a negociar préstamos y proyectos, ya sea con el BID, el Banco Mundial, la OPS, y los organismos de ayuda bilateral de los Estados Unidos y de otros países. Las personas de los países que vengan a formarse en el instituto van a trabajar después en proyectos del Banco y a negociar no sólo con el Banco, sino también con otros organismos de cooperación internacional. Distinto a una formación común de lo que puede ser un experto en temas sociales, los egresados del instituto serán expertos en gerencia social en aquellos sectores que reciban la contribución de la ayuda externa.

Con relación a la reforma del sector privado, el Banco entiende que es una de las grandes prioridades que tiene por delante. En ese aspecto nos preocupan dos sectores principales: la empresa pequeña y mediana y la microempresa. La empresa pequeña y mediana es un tema tanto económico como social. Consideramos que ahí existen energías latentes muy importantes. Es un sector que ha quedado olvidado o rezagado y nos preocupa su infraestructura física. La tarea del Banco es, además de aportar recursos, el apoyo a la incorporación de tecnología. Es algo que estamos hacien-

do de muchas formas, desde el apoyo a la ciencia y la tecnología, hasta el Programa Bolívar. Implica, asimismo, trabajar con los sindicatos y las asociaciones de empresarios. De nuestro lado contamos con la Corporación Interamericana de Inversiones, el Fondo Multilateral de Inversiones y el recién creado Departamento del Sector Privado.

El cuarto frente es la reforma del Estado, ámbito en el cual estamos tratando de diversificar nuestras actividades de apoyo que tradicionalmente se han canalizado al poder ejecutivo, pero que ahora empezamos a colaborar con el sistema judicial y con los parlamentos. Estas son experiencias nuevas que estamos abordando con sumo entusiasmo y en las que creemos poder hacer una contribución importante. En cuanto a la reforma del Estado, hay áreas que me parecen fundamentales: una es su función reguladora que, lejos de prescindir del Estado, significa fortalecerlo. Además de fortalecer su poder regulador y de lo que ello significa en términos de un mejor servicio civil, se tiene la descentralización hacia los municipios y provincias.

Tenemos, por último, el tema de la sociedad civil, que como lo he dicho al principio, para el Banco significa la necesidad de identificar líneas claras que nos permitan trabajar por conseguir ciertos objetivos concretos. De lo contrario existe el riesgo de perdersen en discusiones teóricas y de no contribuir a objetivos concretos. ¿Cuáles son esas acciones específicas que marcan nuestros primeros pasos en este ámbito?

Lo primero es que el Banco acaba de establecer un servicio para trabajar con la sociedad civil. Es un hecho histórico en esta institución. En el contexto de las ideas que he expuesto, me parece asimismo muy importante la creación de un banco de datos, que permita llevar un inventario de lo que es esta sociedad civil y avanzar en la formulación de los criterios de clasificación necesarios.

En segundo lugar, algo que tuve ocasión de informar en el seminario del Esquel Group Foundation, el Banco va a profundizar, por medio de resoluciones que están siendo tomadas por su Directorio Ejecutivo, los mecanismos de consulta e información con la sociedad civil. Entre ellas se tienen las consultas relativas a la formulación y preparación de proyectos y consultas concernientes a la ejecución de los proyectos. El Banco tendrá en cada una de sus Oficinas de Representación en los países los servicios de información adecuados para ofrecer a la sociedad civil antecedentes sobre sus proyectos, y las informaciones complementarias que requieran para que estos organismos contribuyan con el Banco a apoyar a los programas de inversión.

En tercer lugar, reconoceremos el derecho a reclamo de parte de los grupos interesados o afectados por las políticas o decisiones del Banco. En sus proyectos de inversión se establecerán las condiciones para que la sociedad civil pueda apelar y ser oída, que sus opiniones puedan llegar al Directorio Ejecutivo y que puedan tomarse las medidas correctoras del caso.

En cuarto lugar, en nuestro apoyo a la ampliación de la base económica, particularmente el ámbito de las microempresas y cooperativas, trabajaremos con sindicatos de productores, los cuales tienen para nosotros una importancia muy grande. Pensamos que allí hay un elemento fundamental donde se entrecruzan los objetivos social y económico. La experiencia de casi 20 años de acción en este campo nos da la seguridad de que tenemos una buena base donde apoyarnos.

En quinto lugar figura todo lo que tiene que ver con el apoyo a las políticas sociales arraigadas en la acción de la sociedad civil. Entre esas políticas cabe destacar las siguientes:

- Primero, la relativa a los problemas de la mujer. Sobre este tema hemos tenido un seminario recientemente. El tema de la mujer tiene para nosotros una gran prioridad. Celebro mucho que en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre población se haya destacado el papel crucial de la educación de la mujer.

- Segundo, la relativa al tema de la juventud. Ello significa para nosotros apoyar no solamente los aspectos de formación y entrenamiento, sino también la creación de las empresas de jóvenes. Ya hemos tenido algunas experiencias y estamos muy optimistas de lo que puede llegar a ser esto en América Latina.

- Tercero, la ancianidad. Este es uno de los temas emergentes de gran importancia en América Latina, para lo cual el apoyo de la sociedad civil puede ser fundamental.

- Cuarto, los incapacitados. Esta es un área en que hay mucho por hacer y que puede ser clave para el bienestar de una masa silenciosa muy importante de América Latina.

- Quinto, la infancia. Nuestro trabajo en esta área buscará el apoyo de organizaciones civiles nacionales e internacionales, como la UNICEF y la OEA en este caso.

- Sexto, el tema de la salud básica, donde podemos ver de qué manera se incorporan los equipos de la sociedad civil para ayudar a resolver los problemas de este ámbito.

- Séptimo, el tema de la educación, que incluye también la contribución de la sociedad civil. Celebro que el Director de la OPS haya tomado la iniciativa respecto al tema, no solamente en América Latina sino en el mundo entero, que conmueve y angustia a la sociedad contemporánea. Nos complace mucho que la OPS haya tomado esa importante iniciativa.

- Completamos así una descripción de los campos donde el Banco ya puede empezar a actuar. ¿Cuáles son nuestros instrumentos de acción? El primero es el diálogo con los gobiernos de nuestros países miembros. El Banco mantiene un ejercicio continuo de programación con los gobiernos, el cual nos permite sostener una relación de diálogo amplio y constructivo. Trataremos de incorporar en los proyectos de desarrollo que el Banco financia estas nuevas dimensiones, tales como el tema de la participación de la mujer y el de la participación de la sociedad civil. Pensamos que hay partes de los proyectos que pueden recibir la contribución de la sociedad civil.

El Banco ha querido insistir mucho en este tema, no solamente con respecto a la sociedad civil, sino con respecto al sector privado y a la pequeña y mediana empresa. ¿Cómo podemos mejorar esto que decía Juan Antonio March-Pujol, Director del Instituto Iberoamericano de Cooperación (ICI), en relación con el mecenazgo? Esto es algo que tiene que ver con el apoyo y el estímulo a la filantropía en la región, elemento que ya es hora de poner en marcha. Otro ejemplo es el tema del entrenamiento y la formación de las instituciones de la sociedad civil, apoyando concretamente ejercicios que permiten fortalecerlas en su base administrativa, de gestión y de financiamiento. Para esto el Banco dispone de recursos, pero también podemos convocar con

nuestros recursos a otros organismos públicos y privados. Estamos estudiando formas y mecanismos que nos permitan desarrollar esta iniciativa de ampliar la provisión de recursos. Pero quizá el mejor instrumento del que dispone el Banco es su capacidad de diálogo con los gobiernos. Hemos tardado mucho tiempo en aprender a dialogar; lo estamos haciendo con el sector privado, poniendo en marcha un diálogo fluido, pacífico y cooperativo, dejando atrás sospechas, reservas, reticencias, que hacen que hoy lo público y lo privado se miren en muchos países como partes complementarias.

Lo mismo debe pasar con la relación del Estado y de la empresa privada con la sociedad civil. Habrá que fortalecer estos elementos a través del tiempo y del diálogo, que significa saber hablar y ser entendido, pero también saber oír y comprender a los demás. Sin eso no hay diálogo. En ese sentido, este tipo de encuentros es muy importante para los gobiernos y la sociedad civil, para el sector privado y para nosotros. A través de ellos podemos contribuir a un diálogo que irá creciendo y que se volverá muy importante para el destino de nuestras sociedades.

Para terminar, deseo reiterar mis agradecimientos a todos ustedes por su participación en este encuentro. A modo de reflexión final, quizás sea la conclusión de validez general de nuestra conferencia que en América Latina la calidad de la política en materia económica y social ha sido enriquecida enormemente y que el nuevo Estado, como guardián del bien común de la sociedad, desempeña un papel central, así como que el sector privado y la sociedad civil encierran un gran potencial para contribuir a la prosperidad económica y social de la región. Deberíamos entrar al próximo siglo con mayor confianza en nosotros mismos y, sobre todo, con la convicción de que más allá de las fórmulas y las recetas del desarrollo económico, debemos preservar nuestros valores. No creo que podamos inventar una fórmula nueva para desarrollarnos, pero sí inventar la forma de enfocar el desarrollo, según nuestra propia visión de la vida y valorándonos y respetándonos mutuamente dentro de lo que es nuestra tradición y nuestra forma de pensar. Si esto lo hacemos así, podemos ser optimistas con respecto al futuro.

Página en blanco a propósito

Resumen

La urbanización, una de las grandes tendencias del mundo contemporáneo, conlleva grandes desafíos. Actualmente más de un 75% de la población de América Latina vive en ciudades.

Entre las dimensiones que presenta este desafío se cuenta, en primer lugar, la magnitud de los recursos de inversión requeridos para sustentar el crecimiento urbano. Pero otros están relacionados con la calidad de vida en las ciudades. La división de las ciudades entre áreas ricas y pobres, con grandes diferencias en las condiciones y esperanza de vida, es una de esas dimensiones. Otra es el crecimiento de la inseguridad y la violencia urbana que florece, precisamente, en los sectores marginales. También se cuenta la destrucción de los barrios y de las formas de vida antiguamente asociadas a ellos. Los problemas de la vivienda, del transporte colectivo, del abastecimiento del agua potable y otros servicios públicos se concentran en los conglomerados urbanos. Las políticas respectivas generalmente han adolecido de un enfoque sectorial, carente de una visión integral del desarrollo de las ciudades. Pero su desarrollo depende también de variables que no se circunscriben a ellas.

Una activa participación de la ciudadanía en la vida pública es una condición necesaria para el adecuado desarrollo de las ciudades. La participación ciudadana, a su vez, es consustancial a la democracia. Por eso en el mundo de hoy la solidez de la democracia es inseparable de la calidad de la vida en las ciudades.

Un fenómeno directamente asociado con el crecimiento urbano es el proceso de descentralización. Se trata de otra megatendencia del mundo contemporáneo, con el surgimiento de pujantes gobiernos regionales y con una verdadera revolución municipal. En América Latina este proceso ha sido más lento, pero no es menos necesario. Tanto el desarrollo económico como la equidad social y la democracia dependen de la capacidad de autogobierno y de participación a nivel regional, municipal y local, evitando los clientelismos políticos y corporativos que se pueden dar en estos ámbitos. Es más fácil llegar a los niveles clave de los cuales dependen el desarrollo social y la vida urbana, evitando los escollos propios del manejo centralizado de los recursos financieros y humanos y apoyándose en una gestión descentralizada de los mismos.

Todo ello se ve dificultado por la falta de instituciones, instrumentos de acción y recursos humanos capacitados. La calificación de los recursos humanos para la empresa, la ciudad o la democracia es paralela a la formación del ciudadano y tiene lugar mucho mejor en un medio local, como el medio urbano, cuando éste está diseñado de tal manera que hace posible la calidad de la vida en las ciudades.

Todos estos desafíos están indisolublemente ligados al de la reforma del Estado, que es una de las grandes tareas pendientes en América Latina, así como en todas partes del mundo. Los grandes debates entre la antigua y la nueva ortodoxia en materia de estrategias de desarrollo no nos deben hacer caer en la trampa de que el dilema no consiste en tener un estado interventor y grande o un estado pequeño y prescindente. Las nuevas estrategias de desarrollo requieren de un estado inteligente, vigoroso, estratégico, regulador y supervisor de actividades que, en gran medida, están siendo transferidas al sector privado y a la sociedad civil. En este marco se decidirá la suerte de las ciudades en el mundo de hoy. Más específicamente, desde la perspectiva amplia del Estado se deberá resolverse el complicado problema de la administración urbana, hoy día muchas veces fragmentada en los diversos municipios que integran el radio urbano. Los intereses que se desarrollan en este último deben ser coordinados por autoridades metropolitanas.

Como puede apreciarse, para encauzar el vertiginoso crecimiento de las ciudades no basta con disponer de recursos financieros, por demás escasos. La solución de este problema presenta múltiples dimensiones. Además, las soluciones que se ofrecen son generalmente parciales y urge construir una visión integral del problema urbano y, sobre todo, traducirla en políticas urbanas.

CIUDADES Y MUNICIPIOS¹⁸

Shahid Javed Burkhí señalaba que un 75% de la población de América Latina vive ahora en las ciudades y nos recordaba los grandes desafíos que el proceso de urbanización trae consigo. Bien sabemos que éste es un rasgo del mundo moderno, que en América Latina se ha presentado con características más dinámicas que en otras partes del mundo. Para esta región, ello constituye un gran desafío que trae aparejado, como ustedes –las autoridades máximas de las ciudades– lo saben mejor que nadie, grandes demandas de recursos para inversiones de todo tipo.

A ello se suman los aspectos vinculados a la calidad de vida en las ciudades. Este es un tema de gran trascendencia para el bienestar humano, que motivó a las Naciones Unidas a realizar la “Conferencia sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat)” en Vancouver, Canadá, en 1976, y a organizar una segunda conferencia al respecto (Hábitat 2), en Estambul, Turquía, en 1996. El tema ambiental compromete las condiciones de vida de las grandes mayorías de la población, especial-

¹⁸ Exposición del Presidente Iglesias en el almuerzo ofrecido en ocasión de la Conferencia de Alcaldes Latinoamericanos (Sede del BID, Washington, D.C., 15 de noviembre de 1994).

mente las que viven actualmente en las ciudades. Los problemas del transporte colectivo, del abastecimiento de agua potable, etc., son parte de los grandes y pequeños problemas que todos enfrentamos. De aquí deriva la gran responsabilidad que asumen las autoridades urbanas. La administración de las nuevas y más amplias funciones transferidas por los gobiernos centrales a los municipios y ciudades, es un desafío muy importante. Asimismo, viejas preocupaciones se vuelven hoy más agudas con el crecimiento vertiginoso de las ciudades. La Organización Panamericana de la Salud realizará aquí en Washington, entre los días 16 y 17 de noviembre, la “Conferencia Interamericana sobre Sociedad, Violencia y Salud”, en la que también estamos participando. Todo esto forma parte de una nueva problemática a la que nadie escapa.

Se podría decir que la urbanización y la descentralización son parte de una de las grandes megatendencias del mundo contemporáneo. América Latina ha registrado cambios muy importantes en los últimos años. Un cambio significativo radica en nuestra mejor capacidad para manejar la economía. Creo que hoy sabemos hacer las cosas mejor que hace 10 ó 15 años. Actuamos con mayor sentido común, lo que significa, en definitiva, cierta autonomía en la administración económica, despojada ahora de los extremos del populismo, el nacionalismo y el paternalismo, que muchas veces impidieron administrar bien los recursos.

Junto a eso, aparecen ahora los problemas vinculados con esos grandes cambios, entre otros, la necesidad de reformar el Estado, que es una de las tareas pendientes de América Latina. Algunas de estas tareas tan importantes no son exclusivas de nuestra región y surgen en todas partes del mundo. Pero esta tendencia a la descentralización, que ustedes aquí consideran, es una de las megatendencias que tenemos en la región. Es una dimensión que se incorpora en las estrategias de desarrollo actuales. Hoy predomina la idea de que la descentralización de las decisiones, de la administración y de la asignación de los recursos es una condición necesaria para mejorar el desempeño económico y social futuro en la región.

En América Latina estamos teniendo muy diversas experiencias en materia de descentralización, aunque es posible identificar algunos elementos comunes. Pero, sin duda, predominan las situaciones con características propias. No debemos olvidar que cada país, cada región, cada ciudad, es una realidad específica que, aunque muestre algunos rasgos similares, nos obliga a ser cuidadosos y a reconocer las diferencias, tanto como las semejanzas. Es muy temprano para hacer evaluaciones, pero percibimos que en esta megatendencia vigente en la región existe un componente de carácter político, que es el afianzamiento de la democracia y una creciente participación social.

La participación social, como factor de democratización, se hace más fecunda gracias al proceso de descentralización. Esta es la vía por la cual el ciudadano puede expresarse, perder su anonimato y destacarse en mayor medida de lo que puede hacer en la sociedad en su conjunto. Es también una vía por la cual el individuo puede llegar a ejercer diversas formas de poder. Además estamos descubriendo que esa megatendencia está abriendo nuevos cauces al mejoramiento de la eficiencia en el gasto. Cada vez se afirma más la noción de que el gasto asignado desde arriba, centralizadamente, se vuelve menos eficiente que cuando las decisiones de uso del mismo son

hechas a nivel de la región, del municipio, o de la ciudad. A eso se agregan las sinergias que surgen a nivel local, que ayudan a promover la inversión como parte integral de las relaciones entre el hombre y su medio inmediato.

A mi juicio, en América Latina estamos viendo una tendencia muy importante hacia la descentralización, la cual me parece muy positiva. Pero también surgen aspectos negativos o peligros. Muchos gobiernos están preocupados de que la descentralización esté ocurriendo sin los recaudos necesarios, ignorando el requisito de contar con las capacidades adecuadas para absorber las nuevas tareas. Como resultado, comienzan a surgir reacciones encontradas, entre otras cosas porque no fuimos lo debidamente cuidadosos en administrar la viabilidad y el ritmo de este proceso. Puede haber explicaciones, pero quizá un ímpetu excesivo impidió ver que debe haber una probada capacidad de administración de los recursos. También es cierto que se perdió a veces la objetividad, y que al nivel de la administración municipal, de las regiones, de las intendencias, pueden prevalecer intereses particulares, electorales, clientelismos políticos e incluso presiones corporativas. Todo eso puede estar presente y hacer perder el objetivo central de la eficiencia, que es lo que moviliza este tipo de acciones.

La falta de recursos humanos capacitados y de instituciones e instrumentos de acción eficaces y la apropiación indebida de los recursos, debido a intereses particulares y corporativos, e incluso la corrupción, son factores que plantean ciertos riesgos en que pueden caer las políticas de descentralización. En síntesis, estamos frente al reconocimiento de una gran megatendencia; que sobre esto se asienta el funcionamiento de las democracias en nuestros países; que es una forma de participación para el ciudadano, que se le abre en el marco local, en la ciudad y en su medio propio. Pero sabemos que deben tomarse los recaudos necesarios para que su implementación sea ordenada, eficaz y capaz de cumplir controles de calidad. Lo importante es identificar qué cosas puede hacer la ciudad mejor que el Gobierno Central.

Debemos reconocer que la ciudad tiene formas de llegar más directamente a los problemas porque tiene un contacto más estrecho con el hombre, con el ciudadano, con las necesidades del pequeño proyecto. El Banco ha tenido en los últimos años experiencias muy interesantes en ese sentido. Asimismo, hemos abordado con el Banco Mundial operaciones tendientes a financiar pequeñas obras o proyectos implementados a nivel del municipio y de la ciudad. En ello hemos tenido éxitos muy importantes. Dudo que eso se hubiera podido hacer sin que hubiera detrás un esfuerzo de descentralización serio, gracias al cual se puede contar con los mecanismos apropiados para el manejo de los recursos y la ejecución de los proyectos.

Así, en esto no sólo hay democracia y participación, sino que también existe la posibilidad de llegar a ciertos niveles de forma eficiente, evitándose escollos propios del manejo centralizado de los recursos. Creo que ahora corresponde hacer un esfuerzo para sistematizar las experiencias, correspondiendo a esta reunión una tarea importante en ese sentido. Sería muy lamentable que después de haber comprobado la importancia de la administración descentralizada de los recursos en el proceso de desarrollo, comiencen a aparecer reacciones negativas, como las que he observado en algunas partes, ciertos desencantos de los gobiernos por la forma en que los recursos

son aplicados, a la vez que cierto desencanto de las propias comunidades por la falta de una autonomía suficiente o porque no se ejerce realmente la participación.

Debemos tratar de preservar esta megatendencia, de forma tal que florezca con buena semilla, pero también con buena tierra en donde asentarla. De ahí que para nosotros sea tan importante intercambiar ideas y tener en ustedes una fuente de inspiración. Para nosotros en el Banco este tema es particularmente importante y lo ha sido desde que el Banco se fundó. Acabo de estar en Perú y con el Presidente de la República fuimos a visitar Arequipa, ciudad que para nosotros es una especie de santuario de nuestras actividades pioneras. Esa ciudad recibió el 15 de julio de 1961 lo que fue el primer préstamo del Banco, cuando éste empezó a operar en América Latina.

Ese primer préstamo fue para agua potable y saneamiento, para atender la devastación provocada por el terrible terremoto de Arequipa. Desde entonces, el Banco siguió una trayectoria de compromiso con las ciudades. Ese es uno de nuestros orgullos institucionales: el haber sido un Banco que siempre estuvo cerca de las ciudades, al servicio de ellas. Ahora pretendemos seguir dedicando una parte significativa de nuestros préstamos al saneamiento urbano, al agua potable y a las condiciones del transporte urbano. Estamos aprobando proyectos importantes en materia de transporte urbano y en todo tipo de iniciativas que llegan directamente a la sociedad, la movilizan y la dinamizan en un sentido democrático.

Hemos aprendido que el dinero solo no es suficiente y que estos proyectos tienen que venir de la mano de grandes programas de cooperación técnica que permitan resolver los vacíos, a través de la preparación de recursos humanos y el mejoramiento administrativo y de la capacidad de ejecución de proyectos. En esto tratamos, en lo posible, de buscar el sentido de propiedad e identificación, que es muy importante. En la definición de estos proyectos es crucial que participen el intendente, el alcalde y la comunidad en general. Este es el tipo de iniciativas en las que realmente surgen sinergías muy grandes. Es muy importante que en la concepción y elaboración de los proyectos de este tipo participen desde el inicio las entidades que los van a ejecutar, para despertar precisamente ese sentido de protagonismo central que deben tener.

Estamos, además, en presencia de iniciativas que son integrales. No es suficiente con iniciativas parciales, sino que debemos aprender a mirar las cosas de forma sistémica. Este es el espíritu con el que estamos tratando de entender los problemas a nivel local. Nos sentimos muy cómodos y satisfechos con la colaboración de nuestros amigos del Banco Mundial. Creo que ahí tenemos un gran desafío en común y esperamos que el apoyo a las ciudades continúe siendo uno de los grandes capítulos de nuestra actividad crediticia en los próximos años. Nuestros gobernadores nos han fijado objetivos muy ambiciosos que esperamos poder cumplir mejor gracias al diálogo con todos los actores interesados.

Página en blanco a propósito

Capítulo VII

SOCIEDAD Y VALORES

Página en blanco a propósito

Resumen

El enfocar el concepto de desarrollo económico conforme a un marco teórico determinado genera a menudo grandes controversias. En cambio, cuando se lo enfoca desde el punto de vista de la vida real se logra comprender mejor su carácter integral, relatividad y complejidad, y la presencia en él de dimensiones morales, políticas y culturales que desempeñan un papel central. Las grandes transformaciones económicas y sociales que han experimentado los países latinoamericanos me han permitido observar en estos años la interdependencia entre todas esas dimensiones.

Adam Smith, el genial economista escocés que formulara los fundamentos de la economía de mercado, antes de producir su obra magistral enseñó ética y produjo su conocido ensayo Una teoría de los sentimientos morales, sin que posteriormente abandonara nunca esta preocupación por la ética. En los últimos tiempos se está observando un creciente llamado a la reflexión ética en torno a los problemas económicos, tanto respecto del comportamiento de las personas como de las sociedades. Ello se origina en la primacía que suelen tener en la actualidad el individualismo, el egoísmo y el materialismo en la adopción de decisiones económicas, y en la falta de solidaridad con valores fundamentales. Las sociedades se vuelven individualistas, indiferentes y consumistas. Se crea así una sociedad de la indiferencia o del vacío que sólo cree en la pasión por el individuo. El otro extremo, frente al cual estas tendencias reaccionan, está representado por sociedades de bienestar sobreprotegidas, que resisten vigorosamente cualquier ajuste requerido por las realidades económicas o sociales que implique algún sacrificio de posiciones adquiridas.

Si bien es cierto que las nuevas políticas económicas de corte neoliberal han introducido una racionalidad económica propicia al crecimiento, no es menos cierto que las viejas limitaciones del mercado para atender a los problemas sociales se hacen más patentes, especialmente cuando impera cierto dogmatismo en la aplicación de esas políticas. En definitiva, el mercado no puede sustituir un sano margen de protección social.

Al mismo tiempo, los excesos del individualismo son propicios a la deshonestidad y a la corrupción. El Papa Juan Pablo II expone en su encíclica Veritatis Splendor que “ante las graves

formas de injusticia social y económica, así como de corrupción política que padecen pueblos y naciones enteras, aumenta la indignada reacción de muchísimas personas oprimidas y humilladas en sus derechos humanos fundamentales, y se difunde y agudiza cada vez más la necesidad de una radical renovación personal y social, capaz de asegurar justicia, solidaridad, honestidad y transparencia.” La búsqueda de equilibrio entre individualismo y protección social y la renovación anteriormente mencionada deben tener un origen propiamente cultural.

Mi profunda adhesión a estas ideas se basa en la convicción que he tenido durante toda la vida de que el desarrollo y el cambio social sólo pueden fundamentarse en una base cultural y de que ésta es una cuestión de valores. De allí también mi convicción de que la ética es el elemento fundamental de la sociedad, de que el desarrollo y la evolución de la misma dependen de los valores prevalecientes y de que no hay peor crisis social que el debilitamiento del sentido ético.

Los valores han cambiado muy profundamente en la última parte del siglo XX y con ellos se han transformado nuestras sociedades. Las transformaciones que vive el mundo de hoy corresponden a las de un verdadero cambio de época, y todo cambio de época es esencialmente valórico. La gobernabilidad de la democracia exige reconocer los valores emergentes en el curso de la historia. El hecho de vivir tiempos de cambios nos exige discernir las nuevas realidades e identificar los valores que ellas dejan atrás y los que ellas encarnan.

Al aproximarse el fin de siglo percibimos tendencias poderosas, aunque a veces contradictorias, hacia una transformación profunda de la política y el Estado, de los sistemas productivos, de la tecnología y la economía, de la sociedad y de las diversas formas de aproximarse al trabajo y al tiempo libre, de la educación y la familia, del papel de las religiones y de la manera de organizar las esferas pública y privada. Todas estas tendencias implican fuerzas valóricas y provocan preocupaciones éticas.

Nuestra responsabilidad como economistas está referida a la esfera pública. Pero los valores a la luz de los cuales una sociedad resuelve los problemas de interés común y las políticas públicas diseñadas para resolverlos están basados en valoraciones y preferencias privadas que deben identificarse para saber qué soluciones desea una sociedad determinada.

Este es un tema crucial en la historia del mundo occidental. La distinción entre lo público y lo privado fue mucho menos tajante en la edad media. La separación entre estas dos esferas surgió con el nacimiento de la sociedad civil frente al Estado, es decir, del comercio, la burguesía y las ciudades, que constituyeron otros tantos cuerpos extraños dentro de la sociedad feudal y que abrieron paso al mundo moderno, desde las ciudades —estado del renacimiento italiano hasta el estado absolutista que se consolidó posteriormente, y el estado industrial— burocrático que predomina desde fines del siglo pasado. Esto trajo una fuerte separación entre la moral pública y la privada, e incluso la tendencia a pensar que la moral pertenecía a este último dominio, mientras que en el ámbito público el Estado ejercía un fuerte control sobre la sociedad y los ciudadanos mediante la “jaula de hierro” de una burocracia weberiana a condición de garantizar la libertad de los agentes económicos. Bajo el imperio de ese control vertical los valores de la solidaridad se debilitan considerablemente.

Las nuevas condiciones tecnológicas, económicas y socioculturales que se abren paso en el

mundo de hoy y que configuran ese cambio de época se orientan hacia una organización social que privilegia el mercado, la libertad individual, el espíritu de innovación, los mejoramientos productivos y la competitividad, así como también una mayor integración social e igualdad de oportunidades. La ética competitiva que el espíritu protestante aportó al capitalismo ha alcanzado su mejor expresión ahora, pero debe ser complementada por la adopción de valores solidarios que faciliten la integración de nuestros sistemas económicos y sociales y la complementación entre sus distintos elementos.

A partir de la crisis de la “década perdida” América Latina busca una conciliación entre democracia, crecimiento y equidad, conciliación que no puede lograrse solamente mediante fórmulas tecnocráticas, sino que requiere fundamentarse en dimensiones éticas. Aquí me refiero a cuatro áreas que requieren enfoques éticos renovados.

Primero, un enfoque integrado del desarrollo que incluya a) una vigorosa reestructuración productiva acompañada de un aumento de la apertura externa; b) un fortalecimiento del proceso de inversión, tanto interno como externo, no sólo en su volumen sino en su calidad; c) la liberalización de los mecanismos del mercado y una nueva confianza en el sector privado inspirada en una nueva cultura productiva, no sólo más emprendedora, sino también comprometida con la incorporación de los grupos sociales postergados al sector moderno de la economía; d) el fortalecimiento y la ampliación de los sectores financieros y de los mercados de capital; e) la superación de los problemas sociales, no sólo mediante acciones asistenciales destinadas a prestar servicios compensatorios a los grupos más necesitados con cargo al gasto público, sino que mediante el mejoramiento de las oportunidades de empleo y de acceso a actividades productivas, así como de programas de salud, educación y vivienda.

En segundo lugar, como se ha dicho, debe incluirse el área de la reforma social, una reforma que no se contente con las políticas asistenciales del pasado, sino que ponga en práctica políticas productivas, orientadas a incorporar a los sectores más pobres de la sociedad a los sectores productivos, y que para ello haga hincapié en programas de educación, capacitación, vivienda, salud y mejoramiento de la vida en las ciudades. Este objetivo supone también que las grandes empresas desarrollen actitudes favorables a la ampliación de la base empresarial, para apoyar a los pequeños productores y a los trabajadores informales.

En tercer lugar deben mencionarse la consolidación y ampliación de la democracia política, que es prolongación de la reforma social anteriormente mencionada. La incorporación de los grupos actualmente marginados a la educación y al sistema productivo hace posible la superación de las distancias, los conflictos y las discriminaciones entre distintos estamentos de una sociedad. Esta superación debe alcanzar también las distintas razas y culturas que coexisten en una nación. Es más, el logro de la reforma social exige cambios políticos y el producto de ella es la creación de una suerte de “ciudadanía social” que es la base de la ciudadanía política. Y la ciudadanía es la base de la democracia.

Una cuarta área en que los valores de la sociedad se expresan fuertemente es la referente al Estado. La influencia de los valores en la sociedad y el desarrollo dependen fuertemente de éste. El Estado, como idea y como práctica, sólo puede ser definido, comprendido y reformado en cada etapa

histórica a la luz de exigencias éticas. La filosofía política y social de los tiempos modernos gira alrededor del tema del Estado, desde Hobbes hasta Weber, pasando por Rousseau, Montesquieu y Tocqueville. La actual discusión sobre el Estado, su dimensión, su papel y sus relaciones con la economía y la sociedad está definida por consideraciones éticas. En América Latina esta institución se fraguó cuando en el mundo imperaban demandas favorables a un Estado grande e intervencionista, como consecuencia de la depresión de los años treinta, la Segunda Guerra Mundial y la guerra fría. Los países subdesarrollados, como los latinoamericanos, no podrían aspirar a incorporarse al mundo moderno sin el liderazgo del Estado, en una etapa en que el sector privado era muy débil o prácticamente no existía.

La cultura cívica de hoy está cambiando y se caracteriza por una mayor confianza en la sociedad civil y en el mercado, y por la búsqueda de una mayor complementación entre estos elementos y el Estado. El debate en torno a la reforma de éste no se refiere a su tamaño, como muchas veces se plantea, sino a su calidad. Frente a sociedades más complejas, innovadoras y dinámicas, se necesita un Estado vigoroso, inteligente y coordinador que reemplace antiguas actitudes burocráticas centradas en administrar las cosas, por un Estado emprendedor, catalítico, asociativo y descentralizados. Se necesita una institución que en vez de aspirar a controlar la sociedad civil y el sector privado sea capaz de potenciarlos y, sobre todo, de asociarse con ellos. Esto requiere fortalecer la relación entre el Estado y la ciudadanía, y la ciudadanía es la fuente de los valores sociales.

ÉTICA, SOCIEDAD Y DESARROLLO¹

Una visión iberoamericana

Su Majestad, señores académicos, señoras y señores, séame permitido, en primer lugar, expresar mi profundo agradecimiento por el alto honor que se me concede al designármese Académico Honorario de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas de España, institución que tanto representa y simboliza en la tradición espiritual e intelectual de España. Como un modesto luchador en las contiendas del desarrollo económico y social de Iberoamérica, no puedo menos que sentirme profundamente honrado por esta distinción. A ello se suma la enaltecedora presencia de Su Majestad el Rey, que para mí es de gran significación por su enorme contribución al gran destino histórico de España y por la estima y admiración que siento por su persona.

Al decidir sobre el tema para discurrir en esta ocasión —las dimensiones morales y políticas del quehacer latinoamericano de hoy— no puedo menos que buscar apoyo en las grandes columnas vertebrales del pensamiento científico que inspiran la vida de esta Academia.

¹ Exposición del Presidente Iglesias en la Ceremonia de Aceptación de la Distinción de Académico Honorario de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas de España (Madrid, España, 16 de noviembre de 1993).

Lo hago no sin cierto titubeo. Mi mensaje no puede ser el del filósofo ni el del cientista político, que no lo soy en ningún caso. Más bien, deberá reflejar la percepción de un servidor que trabaja por el desarrollo económico y social de América Latina sobre el papel de las variables morales y políticas en estos momentos históricos que viven el mundo y la región.

Como una primera aproximación, cabe iniciar mis palabras reiterando lo que es hoy un punto de encuentro de las teorías del desarrollo, pero que para mí es más que una convicción intelectual. Se trata de una valoración que surge de mi experiencia personal de muchos años en la vida pública, nacional e internacional y en el ámbito académico.

Me refiero a mi visión sobre la integridad del concepto del desarrollo económico. Cuando se parte de teorías científicas económicas, no es fácil percibir el carácter integral del desarrollo, derivado de su íntima interdependencia con las variables culturales, políticas y morales. Pero cuando hay que convivir con la praxis del mundo real de cada día, se perciben con angustiante claridad las serias limitaciones que tienen los enfoques parciales del desarrollo. Se logra comprender la íntima relatividad y complejidad del problema, como fruto de los fracasos y aciertos de las políticas económicas; se llega a apreciar la virtud de la humildad intelectual frente a las cuestiones del desarrollo, y se califican mejor los riesgos de cualquier simplificación que pretenda reducir el problema del desarrollo, a enfoques parciales o unilaterales.

El desarrollo económico y social es un proceso de carácter integral y en su plenitud las dimensiones morales, políticas y culturales desempeñan y deben desempeñar un papel central. Con esa óptica, y con todas las prevenciones del caso, dadas mis propias limitaciones respecto al tema, me permitiré ofrecer una visión como economista contemporáneo sobre algunas dimensiones de esas variables que están presentes en las profundas transformaciones económicas y sociales de Iberoamérica.

La dimensión ética en el mundo moderno

Permítaseme comenzar con algunas digresiones sobre ciertos problemas éticos del mundo moderno. La dimensión moral siempre ha estado presente en el pensamiento económico. Basta recordar que Adam Smith, el genial filósofo y economista escocés, que formulara la doctrina de la economía de mercado, antes de producir su obra magistral enseñó ética y produjo su conocido ensayo: *Una teoría de los sentimientos morales*. Sin embargo, en los últimos tiempos se está observando un llamado creciente a la reflexión ética en torno a los problemas económicos, tanto respecto del comportamiento de las personas como de las sociedades. En el plano personal, se pone en tela de juicio la primacía que suelen tener el individualismo, el egoísmo y el materialismo en la adopción de decisiones. Ello conduce a nuevas formas de falta de solidaridad y a una pérdida de lealtad a valores que son considerados fundamentales, especialmente en las tradiciones occidentales.

Las nuevas formas de corrupción, que hoy se aprecian de manera tan extendida en la función pública, no escapan a ningún país ni sistema y parecen, por el contrario, ganar velocidad en una sociedad acelerada en las expectativas de lucro y beneficio personal.

En el plano social, las nuevas formas de neoliberalismo alientan las expresiones más agudas de egoísmos colectivos, que se aprecian en las posturas excluyentes, que marginan a vastas mayorías en beneficio de la acumulación de riqueza por pequeñas élites. Las sociedades se vuelven indiferentes, consumistas y menos solidarias. Es el rasgo más destacado del llamado postmodernismo, que Lipovetsky califica como la sociedad del vacío, indiferente a los demás y que procura la salvación individual por vía del egoísmo personal.

Tal es el caso, por ejemplo, de las reacciones que hoy surgen en sociedades protegidas por las políticas de bienestar, que se resisten vigorosamente a cualquier ajuste requerido por las realidades económicas que implique algún sacrificio de posiciones adquiridas. El problema europeo de hoy es un buen ejemplo de estas reacciones, que alientan el proteccionismo comercial estrecho, la volatilidad de las adhesiones políticas y la xenofobia, para sólo mencionar algunos rasgos de esta posición insular.

En el plano internacional, las demostraciones de esa actitud son tanto o más evidentes que en las sociedades nacionales. El mundo de la posguerra, ordenado por las luchas ideológicas y de poder entre las dos grandes potencias, alentó ciertas formas de solidaridad y el despertar de una especie de conciencia internacional que, entre otras cosas, derivó en la fundación de las Naciones Unidas en el plano político y en su prédica en favor de la solidaridad y la cooperación con el mundo en desarrollo.

Resulta claro hoy en día que la brecha entre ricos y pobres se ha venido agrandando visiblemente; que las políticas de cooperación al desarrollo siguen perdiendo adhesión en la opinión pública de los países ricos y que las reglas del juego que abrirían oportunidades a los países en desarrollo, como serían las derivadas de una reducción del proteccionismo comercial, no sólo retroceden sino que se desvirtúan. Donde la dimensión ética se plantea con mayor intensidad es en torno al funcionamiento de los modelos neoliberales.

Si bien es cierto que las nuevas políticas económicas de corte liberal han introducido la racionalidad económica que propicia el crecimiento, no es menos cierto que las viejas limitaciones del mercado para atender a los problemas sociales se hacen más patentes, especialmente cuando impera el dogmatismo en la aplicación de esas políticas. La insensibilidad de las fuerzas del mercado para resolver por sí solas las grandes diferencias de ingresos y de oportunidades abre el campo a dudas e interrogantes tan viejos como aquéllos que estuvieron presentes en el surgimiento del marxismo.

El Papa Juan Pablo II, en su reciente encíclica *Veritatis Splendor*, ha expuesto con extraordinaria claridad este cuestionamiento ético del mundo moderno.

“Ante las graves formas de injusticia social y económica, así como de corrupción política que padecen pueblos y naciones enteras, aumenta la indignada reacción de muchísimas personas oprimidas y humilladas en sus derechos humanos fundamentales, y se difunde y agudiza cada vez más la necesidad de una radical renovación personal y social capaz de asegurar justicia, solidaridad, honestidad y transparencia”.

Muchos y grandes son los esfuerzos por realizar para que pueda darse semejante renovación, incluso por las causas múltiples y graves que generan y favorecen las situaciones de injusticia presentes hoy en el mundo. Pero, como enseñan la experiencia y la historia de cada uno, no es difícil encontrar, en el origen de estas situaciones, causas propiamente “culturales”, relacionadas con una determinada visión del hombre, de la sociedad y del mundo. En realidad, en el centro de la cuestión cultural está el sentido moral.

Mi profunda adhesión a estos conceptos se basa en la convicción que he tenido de que el desarrollo y el cambio social sólo pueden fundamentarse en una base cultural y de que ésta es una cuestión de valores; la convicción de que la ética es el elemento fundamental de la sociedad y el desarrollo y de que no hay recesión, crisis, guerra o revolución alguna que pueda ser tan destructiva como el descrédito de los valores y el debilitamiento del sentido ético que debe tener el proceso de desarrollo económico, político y social.

Las transformaciones que vive el mundo de hoy corresponden a las de un cambio de época, porque todo cambio de época es esencialmente valórico y, pese a las promesas que encierran estas transformaciones, surgen escepticismos, confusiones y contradicciones. Un cambio de época como el que estamos viviendo nos recuerda, más que cualquier otra etapa, la necesidad de conjugar ciertos principios permanentes con las situaciones reales y con los valores emergentes en el curso de la historia. Los rasgos de nuestro tiempo nos exigen agudamente discernir las nuevas realidades, entre aquellas tendencias sociales que debemos reconocer y a las que es necesario responder y los valores fundamentales que no podemos descartar. Creo que hacer este juicio es la responsabilidad fundamental del hombre en la historia, que sólo en la medida en que pueda hacerlo lo reconocerá como protagonista y si renuncia a ello lo convertirá en mero objeto de los acontecimientos.

Al aproximarse el fin de este siglo, percibimos tendencias poderosas, aunque a veces contradictorias, hacia una transformación profunda del Estado y la política, de los sistemas productivos, de la tecnología y la economía, de la sociedad y sus valores, de las formas de aproximarse al trabajo y al tiempo libre, de la educación y la familia, del papel de las religiones y de la forma de organizar las esferas pública y privada e incluso del grado de separación que tendió a crearse entre ellas.

La necesidad de discernir los valores morales que inspiran las cambiantes situaciones históricas, con el objeto de asegurar el predominio de la persona y de evitar su subordinación a leviantes sociales, o su disolución en reacciones relativistas, nos compromete a esforzarnos por aplicar la preocupación por la ética al mundo de las realidades en que se centra la lucha por el desarrollo. Como economista del desarrollo debo precisar, sin embargo, que al referirme al papel de la moral en la sociedad y el desarrollo lo debo hacer en relación con la vida pública y no con la privada.

Las esferas pública y privada

Efectivamente, nuestra responsabilidad como economistas está naturalmente referida a la esfera pública: la sociedad, la economía y el comportamiento del Estado. Pero los valores a la luz de los cuales una sociedad desea resolver problemas de interés común, y las políticas públicas diseñadas para hacerlo, están basadas en valoraciones y preferencias privadas que deben identificarse para saber qué soluciones y políticas desea una sociedad determinada.

Este es un tema crucial en la historia del mundo moderno. La distinción entre lo público y lo privado fue mucho menos tajante en la Edad Media. La organización política del mundo feudal no contemplaba una distinción entre el Estado y los ciudadanos. Allí no había una distinción entre el patrimonio del príncipe y el tesoro del Estado, entre su casa y su corte, entre sus compañeros y soldados. La separación entre las dos esferas surgió con el nacimiento de la sociedad civil, el comercio, la burguesía y las ciudades, que constituyeron otros tantos cuerpos extraños dentro de la sociedad feudal y que terminaron por disolverla, abriendo paso así al mundo moderno y al crecimiento del Estado: desde la ciudad-estado del renacimiento italiano hasta el Estado absolutista en la madurez de la edad moderna y el Estado industrial-burocrático que predomina desde fines del siglo pasado.

Esto trajo una separación entre la moral pública y la privada, e incluso la tendencia a pensar que la moral pertenecía a este último dominio y que la cosa pública estaba constituida por conflictos de intereses valorativamente neutros, que eran zanjados por la autoridad. Esto condujo en la vida socioeconómica al predominio de un liberalismo competitivo y carente de todo valor ético, el cual consiguió durante mucho tiempo cohabitar con valores tradicionales del ámbito familiar. Condujo también a que ese Estado ejerciera su control sobre la sociedad en general, mediante la “jaula de hierro” de una burocracia weberiana, bajo la condición de garantizar la libertad absoluta de los agentes económicos para perseguir sus fines de lucro, sin prestar atención a la equidad.

Las sociedades que heredamos del siglo pasado eran individualistas. Sin embargo, esa característica fue atenuada progresivamente por las reacciones solidarias generadas por el impacto de la revolución bolchevique, de la Gran Depresión de los años treinta, de la Segunda Guerra Mundial y del propio estallido de la guerra fría. Quizás se cometieron excesos o se incurrió en ineficiencias al amparo de esas tendencias. Tal vez la gente llegó a creer de forma exagerada en la responsabilidad de la sociedad o en la “salvación por el Estado”. El hecho es que en los últimos años esos lazos de solidaridad, que sólo podían estar fundados en un conjunto de valores compartidos, se debilitaron considerablemente.

¿Cómo se percibe hoy ese valor “solidaridad”?

Las nuevas condiciones tecnológicas, económicas y socioculturales que se abren paso en el mundo de hoy y que configuran este cambio de época se orientan hacia organizaciones sociales que privilegian el mercado, la libertad individual, el espíritu de innovación, los mejoramientos productivos,

una mayor integración social de los sectores marginados, una mayor igualdad de oportunidades y un aumento de la competitividad internacional, no sólo de las economías, sino de los sistemas sociales, educativos y culturales. En ese contexto, es necesario definir los términos de una “ética competitiva” que retome algunos lineamientos —aunque en condiciones diferentes— del espíritu protestante que estuvo en la base del capitalismo, según la interpretación de Max Weber, o de la destrucción creativa de la visión schumpeteriana, pero donde hay que reconocer la mayor complejidad de los factores que están detrás de esa competencia en un mundo globalizado. La superación de las confrontaciones que se crean entre distintos sectores dependerá en definitiva de la adopción de valores solidarios por cada comunidad nacional, así como, necesariamente, por la comunidad internacional. Se trata pues de crear una cultura basada en una “competitividad solidaria”.

Estas reflexiones acerca de la necesidad de complementar una cultura económica y social favorable a la diferenciación, la competitividad y la innovación, como la que se está consolidando en el mundo de hoy, con la reconstitución de valores solidarios, encuentran un fundamento en las nuevas realidades. La formación de una economía y una sociedad globales se basa en la interacción armoniosa entre un conjunto de factores más numerosos, complejos y relacionados que en el pasado. En cambio, la tradición económica y social heredada se basó en un enfoque mucho más estrecho y segmentado en el que estos distintos sectores tenían pocas vinculaciones entre sí o mantenían relaciones antagónicas: una tradición que conspiraba contra la integración de nuestros sistemas económicos y sociales. El reemplazo de esa tradición por una cultura de la integración y la cooperación entre los diversos sectores que componen la sociedad y la economía es la expresión práctica de la solidaridad. Es el gran valor ético que deben incorporar las sociedades nacionales e internacionales en las nuevas realidades de la globalización y de la interdependencia.

Dimensiones éticas y políticas de la nueva realidad económica y social iberoamericana

Sobre la base de la praxis del desarrollo económico, reflexiono ahora sobre algunos imperativos éticos y políticos que deberá incorporar la sociedad latinoamericana en su búsqueda afanosa y difícil del progreso económico y la justicia social. La región vive un auténtico proceso de transformación política, económica y social. En lo político, hay un retorno y consolidación de los procesos democráticos en casi toda América Latina. En lo económico, se revisan las políticas económicas como reacción a la “década perdida” de los ochenta y las penosas lecciones que heredamos de la crisis de la deuda externa. En lo social, se perciben mutaciones en las actitudes y conducta de la opinión pública que nos revelan una sociedad en profundos cambios valóricos.

Gracias a esos cambios, América Latina conoce hoy mejor que hace una década los códigos del crecimiento, los imperativos de la racionalidad económica y las limitaciones y oportunidades de la apertura de las fronteras económicas al resto del mundo.

Pero también estamos tomando conciencia, una vez más, de que el mero crecimiento

económico no garantiza la equidad y la justicia social y que sin estos logros será imposible consolidar y legitimar las democracias políticas.

La conciliación entre democracia, crecimiento y equidad es la gran tarea de Iberoamérica al acercarnos al final del siglo. Esa conciliación no se puede lograr solamente mediante fórmulas tecnocráticas o con nuevos liderazgos políticos. Se necesita además realizar algunas transformaciones que deberán asentarse en nuevos valores sociales, que tienen directa relación con las dimensiones éticas a las que nos venimos refiriendo.

Me voy a ocupar de algunas áreas de cambio que requieren enfoques éticos nuevos o renovados, que atiendan a las siguientes necesidades:

- abordar un enfoque integral del desarrollo económico bajo las reglas de una nueva cultura de la solidaridad;
- instrumentar una auténtica reforma social integral que parta de la profunda desarticulación que subsiste en la sociedad latinoamericana y de las distancias económicas que separan a sus grupos sociales;
- ampliar y consolidar las bases de la demanda política en nuestras sociedades, y
- acometer una profunda reforma del Estado contemporáneo, para constituirlo en una expresión auténtica del agente tutelar del bien común.

Un nuevo enfoque integrado del desarrollo

Durante la mayor parte de su historia, los países latinoamericanos vivieron bajo políticas de desarrollo económico, de mejoramiento social y de gobernabilidad segmentadas. Su historia fue la suma del progreso en cada sector. Desde el siglo pasado hasta los años treinta, estos países basaron su crecimiento económico, jerarquización social y organización de sus Estados en la exportación de materias primas, en las que se especializaban sus respectivos sistemas productivos.

Desde los años treinta en adelante, bajo el impacto de la depresión y de la guerra, estos países centraron sus estrategias de desarrollo en un proceso de industrialización, con la protección del Estado y orientado a sustituir con producción local las manufacturas que antes importaban con las divisas generadas por sus exportaciones de productos básicos. Al amparo de esta estrategia, la región creció sistemáticamente. Durante los primeros 75 años del siglo, América Latina sustentó un ritmo de crecimiento anual del producto superior al de cualquier otra región del mundo, a la vez que registró avances significativos en sus condiciones sociales y en el desarrollo institucional del Estado.

Sin embargo, al transitar a los años ochenta, el modelo se agotó como consecuencia de haber reemplazado importaciones de manufacturas ligeras por importaciones de bienes de capital y por no haber generado exportaciones producidas por un sector industrial competitivo, todo lo cual se combinó con la recesión internacional y con el aumento de los precios del petróleo. Esto llevó a estos países a una situación extremadamente difícil, que por algunos años lograron paliar mediante el endeudamiento externo, alimentado por la expansión de los mercados financieros internacionales.

Las dificultades para atender al servicio de la deuda reveladas en 1982 y el retroceso económico y social producido por la necesaria aplicación de políticas de ajuste colocaron a estos países una vez más en una situación que parecía irresoluble. La salida la proporcionó la aplicación por parte de la mayoría de los gobiernos de los países iberoamericanos de un conjunto de reformas económicas tendientes a liberalizar y a abrir sus economías. Esto significó tratar de restablecer sus equilibrios fiscales, controlar la inflación, mejorar los sistemas impositivos, liberalizar el comercio exterior y aumentar la competitividad internacional de las economías. Estas reformas fueron introducidas en la mayoría de los países en la segunda mitad de los ochenta.

Estas reformas contribuyeron a poner la casa en orden y permitieron esclarecer las verdaderas necesidades de desarrollo económico y social de los países iberoamericanos. Fueron una condición necesaria, pero no suficiente, para reanudar el desarrollo bajo las características exigidas por las nuevas circunstancias mundiales. Equivalieron a limpiar el terreno antes de sembrar semillas de innovación y creatividad. La germinación de éstas exigió la combinación de múltiples factores a saber:

- la necesidad imperiosa de una reestructuración productiva, de la modernización tecnológica y del aumento de la apertura externa y la competitividad internacional de las economías;
- una comprensión más clara de la importancia que reviste el proceso de inversión, tanto interna como externa, y no sólo en su volumen, sino en su calidad y orientación hacia actividades innovadoras;
- una liberalización de los mecanismos de mercado y el impulso al sector privado, inspirado por una nueva cultura productiva, más innovadora y emprendedora, y comprometido con la incorporación de los grupos sociales postergados al sector moderno de la economía;
- la indisoluble vinculación entre un sector privado moderno, creativo y competitivo, y la innovación tecnológica, concebida no como el monopolio exclusivo de una infraestructura científica dependiente del Estado, sino más bien como el resultado de una firme interacción entre todos los agentes socioeconómicos, públicos y privados, grandes y pequeños;
- la necesidad de fortalecer, ampliar y democratizar los sectores financieros y los mercados de capital de los países latinoamericanos;
- la imposterizable necesidad de hacer frente a una deuda social acrecentada, por medio de políticas que no sólo mantengan las acciones asistenciales, destinadas a prestar servicios compensatorios a los sectores sociales más necesitados con cargo al gasto público, sino que agreguen programas de salud, educación, vivienda, mejoramiento de las condiciones de vida en las ciudades y el medio rural, y apoyo a la creación de oportunidades de empleo, y
- la necesidad de iniciar la modernización del Estado, para redimensionarlo y hacerlo más inteligente, emprendedor, catalítico y cooperativo con los diversos sectores de la sociedad civil organizada.

Abordar simultánea y concatenadamente todos esos aspectos constituye el principal desafío de las transformaciones que están experimentando los países iberoamericanos. Pero esa tarea es difícil. Primero, es un desafío nuevo, prácticamente desconocido en la región. En la década pasada hemos vivido en un mundo dividido. Alguien ha dicho que hemos tenido incluso una “governabilidad segmentada” en la cual la rebelión de los pobres no afectaba a los gobiernos y en la que los gobiernos caían sin que ello repercutiera sobre sus sociedades nacionales. Creo que no será posible manejar un mundo globalizado como el de hoy, ni convivir en él, volviendo a la visión parcelada del pasado.

La tarea es difícil, además, porque el proceso de globalización al que asistimos va unido a una fuerte tendencia a la diferenciación en los valores, las preferencias, los estilos de vida, las formas de organización, las estructuras económicas, los procesos tecnológicos y la gama de productos y servicios puestos por éstas a disposición de la humanidad. Es así como las tendencias a la “globalización” y a la “diferenciación” coexisten. El mundo de hoy busca la diversidad en la unidad. Esa coexistencia ha debilitado el papel de las ideologías, que antes nos invitaban, nos seducían o nos obligaban a organizar el mundo y la vida de acuerdo con opciones radicalmente diferentes, generalmente antagónicas. Lo que quedó atrás en este mundo, global a la vez que diferenciado, no es sólo el predominio de lo sectorial sino también el imperio de las ideologías, que nos forzaban a elegir ingenierías sociales e internacionales que presumían tener la verdad absoluta y ser completas, indiscutibles y excluyentes.

Promover el trabajo conjunto y la colaboración entre elementos tan variados como los que acabo de señalar, acostumbrados a tener pocas o malas relaciones entre sí, presenta dificultades epistemológicas, técnicas y éticas. Las primeras se deben a que no estamos habituados a comprender el mundo en forma integrada, y a que una alianza entre la lógica jerarquizadora del poder y la lógica clasificadora de la razón nos llevó a separar y antagonizar lo que en la sociedad siempre debió permanecer unido. Hay dificultades técnicas porque ninguno de esos “sectores”, como la economía, la sociedad, el Estado y el sector privado, había desarrollado un discurso común que le permitiera entenderse y colaborar, ni los canales e instrumentos necesarios para acercarse y trabajar juntos: es necesario construir ese discurso y esos instrumentos. Las dificultades éticas, que en última instancia son decisivas, surgen porque ninguna propuesta en función únicamente de la razón o de la técnica podría tener la capacidad de persuasión para lograr que todos estos “sectores” aprendan a colaborar entre sí. Ellas son una condición esencial para promover el desarrollo y satisfacer los intereses públicos si en un comienzo no hay un cambio de actitudes, esto es, si no se crea una actitud de apertura, colaboración y solidaridad.

Y ésta es la dimensión ética que reclama bregar por un desarrollo integrado de todos estos objetivos que deseamos alcanzar en nuestras políticas económicas y sociales. Es la dimensión que se traduce en una auténtica cultura de la solidaridad, cultura que debe alejarnos de las conocidas reacciones pendulares del pasado, de políticas que en un caso privilegiaron lo económico ante lo social en aras de un economicismo estrecho. En otros, pretendieron alcanzar grandes y respetables logros sociales, pero sacrificando las bases de una economía dinámica y en crecimiento. En un

caso tuvimos “economía sin sociedad” y en el otro “sociedad sin economía”. A la eficiencia económica debe sumarse la eficiencia social, y ello sólo es posible dentro de los marcos de una auténtica cultura de solidaridad entre todos los actores de la sociedad.

Una mayor integración social a partir de la reforma social

El segundo de los grandes aspectos que presenta el desarrollo, al cual ya me referí al enunciar los elementos que hoy componen ese proceso, se refiere al logro de una mayor integración social. Al igual que lo ocurrido en Europa durante la revolución industrial, los procesos de desarrollo y modernización que están impulsando los países latinoamericanos dependen fundamentalmente de la gradual incorporación al sector moderno de la economía de los agentes sociales menos productivos y más pobres. Es imposible competir en un mundo liberalizado sin un grado razonable de equidad social que incremente la productividad mediante la calificación de los recursos humanos postergados. Asimismo, la inversión, la innovación y el espíritu de empresa sólo prosperan en un ambiente de estabilidad y confianza pública. Por último, estas condiciones sólo se dan en un ambiente de participación social basado en una comunidad de ciudadanos bien informados, libres y comprometidos con el desarrollo.

Es por eso que en Iberoamérica hemos dejado de concebir la cuestión social en forma unidimensional, esto es, como un imperativo de justicia social orientado a superar la pobreza. No es que ese imperativo haya perdido importancia, sino que se ha sumado a la exigencia ética de extender a los sectores más pobres una igualdad de oportunidades que los habilite para acceder a trabajos productivos, ganar ingresos dignos y tener participación ciudadana.

Resulta intolerable mantener alrededor de un 40% de la población en condiciones de pobreza. Este sector incluye, desde un punto de vista productivo, al amplio universo de los desempleados, trabajadores informales, empleados por cuenta propia y microempresarios, que no tienen acceso al sector moderno de la economía. La pobreza en Iberoamérica es una herencia histórica, de carácter acumulativo. Ella se originó en la extrema jerarquización que imperaba en el mundo occidental durante la época colonial iberoamericana; ella fue agravada por el trabajo servil y el mestizaje y mantenida por las oligarquías criollas que detentaron el poder después de la independencia de nuestros países.

Las políticas de industrialización y reformistas que estos países fueron emprendiendo poco a poco a partir de los años treinta tuvieron una marcada preocupación social, fortalecieron decisivamente los sectores medios, crearon los primeros grupos de trabajadores industriales e iniciaron la prestación de servicios sociales en el campo de la vivienda, la salud y la educación. Sin embargo, no lograron resolver sustancialmente el problema.

Las políticas de ajuste que estos países tuvieron que aplicar inevitablemente después de 1982, como consecuencia del exagerado peso del servicio de la deuda externa, significaron un marcado retroceso en la inversión económica y social, de tal manera que a fines de los años ochenta el ingreso promedio por habitante en la región había regresado al que prevalecía en la región 13 años antes.

Los aprendizajes anteriormente mencionados no sólo cambiaron el diagnóstico que nuestros ciudadanos y gobernantes tenían acerca de las causas y la naturaleza de la cuestión social, sino que les permitieron concebir una estrategia social más realista y compleja. La nueva estrategia no sólo incluirá políticas asistenciales, que continúan siendo necesarias, sino también un conjunto de nuevas medidas.

En el corto plazo será necesario continuar aplicando políticas asistenciales conducentes a disminuir la pobreza extrema mediante la prestación de servicios compensatorios con cargo al gasto público, procurando mejorar la focalización de los mismos en los grupos de más bajos ingresos, a la vez que aumentar la eficacia en la prestación de sus servicios.

En el mediano plazo, una estrategia de integración social más amplia y de resultados duraderos debe incluir no sólo las conocidas políticas en los campos de la salud, la educación, la condición de vida en las ciudades y el medio rural, sino en especial la creación de nuevas oportunidades de acceso de los sectores más pobres al proceso productivo. La apertura de nuevas oportunidades de trabajo productivo y bien remunerado en esos sectores es una condición necesaria para mejorar su situación sobre bases sustentables. Esto supone modificar los sistemas educacionales, crear o ampliar sustancialmente los programas de capacitación, ofrecer oportunidades de asesoramiento y de financiamiento a los nuevos productores, o crear incubadoras de empresas que permitan a las más pequeñas funcionar sobre bases modernas y eficientes. Desde un punto de vista institucional esto supone, fundamentalmente, la creación de nuevas actitudes y canales mediante los cuales el Estado pueda colaborar con el sector privado y las organizaciones sociales en el establecimiento de estos mecanismos.

Las grandes empresas deben desarrollar actitudes favorables a la ampliación de la base empresarial, para absorber a los pequeños productores y trabajadores informales y generar formas de extensión industrial, subcontratación y capacitación en beneficio mutuo. Los sectores financieros deben volverse más abiertos y fluidos y desarrollar nuevos instrumentos que les permitan llegar a las empresas medianas y pequeñas y a la microempresa. Y las organizaciones de base deben exigir mecanismos de formación de dirigentes sociales que las capaciten para promover la incorporación de sus miembros al sector productivo.

Todo esto equivale a una verdadera reforma social de gran envergadura en la que obviamente deben estar involucrados el Estado y el sector privado. Ello requiere, sobre todo, el desarrollo de actitudes éticas de carácter solidario en todas las partes que deben estar involucradas en ese proceso.

La ampliación y consolidación de la democracia política

El otro elemento de una estrategia social integrada descansa en la consideración de que el progreso social y el desarrollo económico son imposibles sin estabilidad política, una amplia participación social y el compromiso ciudadano. Estas condiciones no pueden darse en la situación de marginalidad que históricamente han vivido amplios sectores de las sociedades iberoamericanas. Por eso, uno de

los objetivos fundamentales de la reforma social es crear las conexiones que permitan alcanzar los consensos sociales básicos necesarios para estabilizar y profundizar la democracia y alcanzar condiciones razonables de gobernabilidad en nuestros países. Estos objetivos requieren también posiciones éticas compartidas por toda la sociedad.

En América Latina, una reforma social de gran envergadura, como se señaló anteriormente, reclama cambios políticos diversos orientados a ampliar las bases de la democracia política y a hacerla viable y estable. El primero de ellos es la superación de distancias, conflictos y discriminaciones entre razas y culturas, que coexisten en la región desde las tempranas épocas de la Conquista —hace ya cinco siglos— a lo largo de la Colonia y también a partir del primer siglo de vida independiente. Iberoamérica alberga pueblos indígenas que son testimonio de la diversidad cultural precolombina, poblaciones negras que culturalmente tienen en común la experiencia esclavista, y grupos sociales y culturales provenientes, primero y fundamentalmente, de la península ibérica y, en segundo término, de todas las regiones y culturas europeas.

Iberoamérica ha sido y sigue siendo un crisol de poblaciones y culturas, pero un crisol de mezcla incompleta que reclama importantes esfuerzos para que se respeten las culturas subordinadas y para crear sociedades democráticas a base de la diversidad étnica y cultural. No es por azar que existe mayor pobreza entre quienes pertenecen a esos sectores de población discriminados. Por eso la mayor ambición integradora consiste en superar las barreras étnicoculturales y asumir el carácter “mestizo” de América, que es una poderosa fuerza de cambio, porque las sociedades, al igual que los seres biológicos, “florecen” bajo el impulso de la diversidad.

El segundo proceso de cambio es la creación en unos casos, y la consolidación en otros, de la “ciudadanía social”, que es base de la “ciudadanía política”. Ya algunos grandes reformadores sociales de fines del siglo XIX, como el uruguayo José Pedro Varela, señalaron que la “inconsistencia de los Estados independientes había sido querer fundar la República sin formar previamente a los republicanos”.

El problema persiste parcialmente a fines del siglo XX. Amplios sectores de la población padecen de pobreza material y cultural, porque carecen de capital económico y cultural.

Ha resultado endeble la construcción de la democracia. Ello se debe a que una parte de la población, en virtud de esas carencias, ha sido extremadamente dependiente del Estado y, a cambio de la protección, ha acompañado procesos políticos populistas que frecuentemente eran ineficaces para sostener el crecimiento económico y fundar los derechos humanos y cívicos, pero que hacían llegar a los pobres algunos recursos indispensables para la supervivencia de las nuevas masas urbanas.

En textos ya clásicos, el científico político inglés T. Marshall anotaba que la evolución de Europa y los países anglosajones de ultramar se caracterizó por un acceso creciente de las grandes masas a distintos tipos de derechos. Para dicho autor, el siglo XVIII se caracterizó por la preeminencia de los “derechos de la persona”; el siglo XIX por las luchas sociales por los “derechos políticos” y, finalmente, nuestro siglo por el establecimiento de los “derechos sociales”. Esta secuencia —de la que Inglaterra fue paradigma— no tuvo las mismas características en los países ibéricos de uno y

otro lado del Atlántico. Tanto el siglo XIX como la primera mitad del presente se caracterizaron por los profundos conflictos generados, precisamente, ante la demanda de participación de las grandes masas.

Salvo escasas excepciones, en los países de Iberoamérica recién en la segunda mitad del siglo XX se establecen, simultáneamente, los tres tipos de derechos. La consecuencia fue que durante medio siglo se han vivido las más dramáticas y dolorosas confrontaciones, pero también una especie de innovación permanente en cuanto a modelos sociales y políticos.

Lograr la difusión de la “ciudadanía social” ha sido la mayor meta política y ética. Ello implica no sólo una mejor distribución del ingreso, sino también una transformación educativa de las sociedades latinoamericanas. Aun a mediados del presente siglo, éstas eran predominantemente rurales y analfabetas. En las últimas cinco décadas la población se triplicó, se urbanizó y se alfabetizó.

El escenario ha pasado a ser prometedor al final de este milenio. La condición urbana ha contribuido al logro de mejores servicios sociales, de una mayor educación y también de una mayor información política. Es posible que en Iberoamérica la ciudadanía política se encuentre avanzada en relación con la ciudadanía social.

Por eso el tercer proceso de cambio es de naturaleza política. La década pasada fue una “década perdida” desde el punto de vista del crecimiento económico, pero fue una “década ganada” para la democracia. En las condiciones sociales más adversas se recuperó la democracia en ciertos países, mientras que en otros se pasó de un modelo formal a uno real. En algunas sociedades, el sistema político dejó de ser tutelado por las fuerzas armadas o por algún otro grupo minoritario; en otras sociedades el universo de ciudadanos se duplicó de una elección a otra, porque este derecho fue adquirido por los analfabetos o pasó a ser practicado por una sociedad cuya “apatía política” era expresión de una histórica exclusión del ámbito de las decisiones.

En ese mismo período, los derechos humanos se incorporaron a las demandas colectivas y la historia mundial cambió de manera inédita. Basta recordar que en un país de la región la ciudadanía, en plebiscito de participación masiva, optó por olvidar y decidió libremente que la democracia se construiría dejando caducar la autoridad colectiva de juzgar a los violadores de los derechos humanos. En otro país, el camino fue exactamente inverso y se optó por juzgar y sancionar a los responsables de las violaciones de los derechos humanos. En ambos casos se estuvo en presencia de democracias que elegían la forma de recuperación de los valores.

La evolución de las sociedades democráticas occidentales se ha caracterizado por la capacidad de promover el crecimiento económico y por la simultánea vigencia de los derechos humanos, políticos y sociales.

Este equilibrio y esta dinámica recíproca entre el desarrollo y la democracia no fueron en el pasado el patrón dominante en Iberoamérica. Muchos regímenes privilegiaron el desarrollo económico a costa de la falta de vigencia de los derechos en la sociedad; otros mantuvieron el crecimiento y los derechos políticos sin admitir, en los hechos, los derechos sociales; unos pocos aspiraron a sostener los derechos políticos, sociales y humanos mientras asistían al derrumbe de la base económica, lo que terminó con la propia democracia.

Estas ecuaciones han pasado a ser distintas. Las sociedades siguen respaldando la democracia política y han incorporado los derechos humanos entre sus “necesidades básicas” en un momento histórico en que la crisis del endeudamiento externo y del ajuste económico posterior hace muy difícil dar solución inmediata a las demandas de democracia social.

Esta nueva “combinación” de vigencia de derechos es una clara manifestación de la gran transformación de las sociedades: la educación dio bases para la cultura política y la interacción urbana y para una mayor racionalidad en las decisiones colectivas.

Por eso el logro de la democracia debe aspirar a ser estable en el largo plazo, lo cual implica la necesaria reforma del Estado, a la que me referiré a continuación.

La creación de un Estado solidario

La influencia de los valores de la sociedad y del desarrollo dependen, de manera muy fundamental, de una institución muy antigua, que ha sido repetidamente exaltada, olvidada, denigrada, combatida y generalmente mal entendida. Me refiero al Estado. Y resulta que el Estado, como concepto y como práctica, es una institución que, en sus distintas fases históricas, sólo puede ser definida, comprendida y reformada a la luz de exigencias éticas. La filosofía política y social en los tiempos modernos gira alrededor del tema del Estado. Desde el absolutismo generado por el pacto social de Hobbes hasta la democracia participativa basada en el contrato social de Rousseau, pasando por el cuidadoso equilibrio entre la participación de poderes tradicionales y democráticos en *El Espíritu* de las Leyes de Montesquieu; desde los científicos o descarnados consejos dados al Príncipe por Machiavello, que no ignoraban los valores sino que los identificaba con el poder, hasta el penetrante análisis realizado por Tocqueville de la primera democracia que estaba surgiendo en América; desde la concepción del Estado como la encarnación del espíritu que informa una sociedad, efectuada con la densidad propia de Hegel, hasta la fiel descripción de los diversos tipos de Estado que se han dado históricamente, sea tradicional, carismático o racional-burocrático, efectuada por Max Weber, el pensamiento social de occidente se ha centrado en el Estado.

Decía que la reflexión sobre el Estado ha sido esencialmente ética porque, llegando a una u otra conclusión, ha girado invariablemente en torno al equilibrio entre los derechos del ciudadano y los de la autoridad. Ese equilibrio, o confrontación, se refleja con más fuerza en los acontecimientos históricos que en la reflexión filosófica, como en la rebelión de los barones que en el siglo XIII arrancaron al Rey la Carta Magna en Inglaterra, que fue el origen de la representación, o con la Revolución Francesa de 1789. Se refleja también con gran fuerza en el arte y en el drama, como en innumerables obras generadas por el Siglo de Oro español –Fuenteovejuna nos lo recuerda brillantemente– en donde la dignidad del ciudadano se enfrenta con la autoridad.

La actual discusión sobre el Estado, su dimensión, su papel y sus relaciones con la sociedad, está implícita e inevitablemente definida por consideraciones éticas. El Estado que heredaron los países iberoamericanos se fraguó cuando en el mundo imperaban demandas favorables a un Estado grande e intervencionista. La gran depresión de los años treinta, la Segunda Guerra Mun-

dial y el estallido de la guerra fría explican este fenómeno. Los países subdesarrollados, como los iberoamericanos, no podían aspirar a incorporarse al mundo moderno sin el liderazgo del Estado, en una etapa en que el sector privado era muy débil o prácticamente no existía. Muchas cosas han cambiado desde entonces.

La cultura cívica de hoy está cambiando y se caracteriza por una mayor confianza en la sociedad civil y en el mercado y por la búsqueda de una mayor complementación entre estos elementos y el Estado. La nueva estrategia de desarrollo adoptada por esos países, más integrada y compleja, también requiere un Estado nuevo: todos los países que han efectuado cambios importantes en sus políticas económicas y sociales han tenido que adecuar a ellas el aparato del Estado. No es posible aplicar nuevas políticas con un “Estado anacrónico”.

El debate en torno a la necesidad de reformar el Estado se encuentra rodeado de grandes controversias que se expresan en posiciones dicotómicas, falsos dilemas y numerosas confusiones. Pero la reforma del Estado no deberá ser una cuestión ideológica o meramente tecnocrática, sino que deberá surgir de una concepción ética acerca del papel de la sociedad civil y el ciudadano frente al Estado. Y éste ha vuelto a ser, probablemente, el problema principal que enfrentan las sociedades de hoy.

La reforma del Estado plantea aspectos técnicos complejos sobre los cuales no todo el mundo está de acuerdo. La mayoría piensa que ella consiste en reducir el tamaño del Estado. Son menos, tal vez, los que se dan cuenta de que esa reforma no debe referirse solamente al tamaño sino también a la calidad del mismo. De ahí que las sociedades de hoy, más innovadoras y dinámicas, exijan un Estado inteligente, que reemplace antiguas actitudes burocráticas centradas en administrar las cosas, por un Estado emprendedor, catalítico, asociativo y descentralizado, un Estado que en vez de aspirar a controlar la sociedad civil, al sector privado, a los trabajadores y a las organizaciones sociales, sea capaz de potenciarla y, sobre todo, de asociarse con sus distintos elementos para aunar esfuerzos y recursos en la solución de problemas de interés público.

Pero es aquí donde la comprensión de los aspectos técnicos involucrados en la reforma del Estado dependen de valores éticos. Estos giran en torno al reemplazo del derecho de la autoridad a convocar a la sociedad para hacer cosas y a no escucharla, por el interés en oír a la ciudadanía, en trabajar con las organizaciones sociales intermedias, y en acercar las decisiones a la gente. Esto supone revisar el concepto y la práctica de la representación, que está en el centro de la teoría democrática, y que insensiblemente ha pasado a identificarse con los actos electorales en los que esporádicamente se eligen a las autoridades. La representatividad es algo que hay que conquistar y mantener permanentemente y consiste en la cercanía, el respeto y la colaboración con la ciudadanía. Nuestra experiencia nos ha enseñado que ningún programa de desarrollo económico y social, por bien intencionado que sea, tiene éxito a mediano y largo plazo si no es la expresión de las preferencias de la ciudadanía y no cuenta con el respaldo de ella.

La capacidad de trabajar con la ciudadanía depende de la calidad de la política y de la virtud moral de los que la hacen. Sé que en el mundo de hoy es muy difícil recrear las condiciones participativas del ágora. Pero la tercera revolución industrial y tecnológica ha puesto en

nuestras manos los más poderosos medios de comunicación social. Es cierto que, como siempre ocurre con la técnica, estos medios pueden ser utilizados para manipular la opinión pública o para escuchar y representar a los ciudadanos y sus comunidades. La opción por esto último es una exigencia moral de nuestro tiempo. No haberlo hecho en la medida necesaria explica las grandes deudas que pesan sobre nuestras sociedades: la desesperación de los pobres, el creciente rechazo a las etnias ajenas a nuestra propia cultura, la discriminación de la mujer que aún subsiste en nuestras sociedades, y la desesperanza o indiferencia con los jóvenes, a pesar de que ellos constituyen el futuro.

Seguir esa opción, en última instancia, implica elevar el contenido del diálogo político y hacer que el poder cuente menos que las ideas y los valores, que son los que pueden dar respuesta a las aspiraciones de la gente. La caída del diálogo político en la mediocridad y su puesta al servicio la lucha por conquistar puestos de poder, nos han alejado de esas metas. Las promesas y realizaciones que ha generado la nueva estrategia de desarrollo económico y social que están poniendo en marcha los países iberoamericanos se debe, precisamente, al surgimiento de un grupo de dirigentes políticos, empresariales y sociales más lúcidos, representativos y flexibles que antes. Pero no podemos asegurar que ésta sea la regla general o que esta tendencia esté garantizada.

Gabriel Valdés, gran líder político latinoamericano, actualmente Presidente del Senado de Chile, afirmaba recientemente en una entrevista de prensa que la mediocridad es una falla moral que está corroyendo nuestras sociedades. “Creo” —decía— “en una sociedad valórica y no relativista”. Y afirmaba que, de lo contrario, “la política tiende a ser una simple escalera para acceder al poder, conquistar posiciones y tener influencia social”. Su conclusión era que la vanguardia del pensamiento social hoy día no está en la esfera económica ni política, sino que surge del campo moral en medio de una profunda crisis, como la que estamos viviendo en el mundo moderno.

Hacia una cultura de solidaridad

Decía en un comienzo que la estructura de la sociedad y la orientación del desarrollo son en definitiva el resultado de su base cultural, porque dependen de los valores o preferencias de la gente. Samuel Huntington sostenía en un artículo reciente, publicado en *Foreign Affairs*, que ha despertado gran atención, que “la política mundial está entrando en una nueva fase” y que “la fuente fundamental de conflictos en el nuevo mundo que está surgiendo no será principalmente ideológica ni económica, sino que será de naturaleza cultural”.

En una edición posterior de la misma publicación, diversos autores comentaron la validez de esta hipótesis, sosteniendo, uno, que las civilizaciones continuaban dominadas por el poderío del Estado; otro, que el avance del liberalismo ha pasado a ser irreversible y se impondrá al choque civilizatorio; otro, que los logros impresionantes de los países asiáticos convertirán la insistencia occidental en la democracia en un canto de cisne y, finalmente, otro autor, que el resurgimiento de los valores de las distintas civilizaciones, en lugar de llevar a un conflicto, abrirá la oportunidad de una creciente integración entre ellas.

Personalmente creo que Huntington puso el dedo en la llaga al postular que las culturas pasarán a tener un papel protagónico en la política mundial, pero que interpretó ese protagonismo en la forma en que la ciencia política lo ha tendido a hacer tradicionalmente, al ver en las civilizaciones la nueva fuente de conflictos que reemplazará a las ideologías, la economía o las reivindicaciones sociales en la contienda del poder. Este mundo diverso y global, crecientemente personalizado y que lucha por liberarse del chaleco de fuerza tecno-burocrático y por abrir paso a la expresión de las preferencias personales, será un mundo que girará menos en torno a proyectos ideológicos, fundamentalmente divisorios, o a la lucha por el poder, y que dará más importancia a las cuestiones valóricas. Pero si ésta es la dirección del cambio, el nuevo énfasis no tiene por qué ser necesariamente la próxima fuente de conflictos, sino que puede convertirse en un potencial de reflexión íntima, de diálogo pluralista, de interés por entendernos desde distintas posiciones y de una nueva tendencia hacia la convergencia y, por lo tanto, la solidaridad. Por eso también señalaba al comienzo de estas reflexiones, que enfrentamos el desafío de crear una cultura basada en una competitividad solidaria, en donde la creatividad individual esté siempre acompañada de la preocupación por los demás.

La necesidad de decidir sobre estas opciones ha sido una constante a lo largo de la historia. Las grandes opciones sociales y los cambios de época profundos se han basado en la adhesión societaria a un determinado conjunto de valores, o en la emergencia de un nuevo paradigma axiológico. El gran desafío que pende sobre el mundo actual y también sobre Iberoamérica, en la medida en que ella está más integrada al mundo que antes, es cómo conciliar una cultura política, económica y social basada en la libertad y la competitividad individuales con el mantenimiento o la recreación de valores solidarios. La solidaridad es el gran desafío que debe encarar la nueva sociedad globalizada hacia la que nos encaminamos.

Es interesante hacer notar que el contrapunto entre competitividad y solidaridad es muy actual. Tiende a superar las viejas dicotomías entre ideologías individualistas y colectivistas, entre liberalismo y socialismo, cada una de las cuales implicaba conjuntos completos de ideas acerca del papel de la persona en la sociedad; de la libertad frente al control social; de la propiedad pública o privada de los medios de producción; del papel del Estado y el mercado; de la centralización o descentralización de las decisiones políticas y económicas, y del papel de la familia, la religión, el arte y la cultura. La tendencia actual tiende a dejar atrás muchos de esos dilemas que dieron lugar a tan enconadas divisiones en nuestras sociedades, aunque la tarea de superación no es fácil, a la vez que siguen aflorando viejas nostalgias que reproducen viejos conflictos y fantasmas que creíamos olvidados.

En un mundo a la vez global y pluralista, dichas alternativas deberán perder gran parte de su beligerancia, y tanto los individuos como las naciones deberán aprender a construir una casa social a escala humana, que los acoja a todos, especialmente a los más vulnerables y desposeídos. En esta casa reconciliadora, construida a la medida del hombre y no de quienes detentan el poder y manejan grandes modelos sociales, la inclinación al absolutismo, a la unilateralidad y al conflicto se encuentra en decadencia y las actitudes orientadas a la búsqueda de soluciones compartidas, de

convergencias y consensos deberán emerger con fuerza. Esta es la primera condición para sembrar las semillas de una “contrapartida solidaria” al mundo innovador, dinámico y competitivo en el que vivimos.

Octavio Paz ha dicho que de los tres lemas con que la Revolución Francesa inauguró el mundo contemporáneo, libertad, igualdad y fraternidad, el siglo XIX acentuó el primero y el siglo XX el segundo. Está pendiente encarar en la comunidad global, y muy especialmente en las sociedades iberoamericanas, el ideal de la solidaridad, otra expresión de la fraternidad.

La difícil creación de una contrapartida solidaria al mundo competitivo en que vivimos —condición última para la incorporación de los sectores menos favorecidos a los frutos del desarrollo y el progreso— pasa por la utilización prudente de los medios de que la sociedad dispone para subrayar y desarrollar valores; utilización que preferentemente debe ser efectuada por las propias organizaciones sociales. Las políticas públicas y los comportamientos sociales deben incluir valores solidarios, tanto por parte del gobierno como del sector privado, las organizaciones laborales, las iglesias, la comunidad académica, las organizaciones sociales y las comunidades locales en diversas escalas.

Reiterando lo que he dicho, esa tarea no puede ni debe cumplirse exclusiva ni preferentemente por el Estado, porque los valores germinan en la sociedad, no pueden ser impuestos desde arriba, y es ésta la que tiene que desarrollarlos y comprometerse con ellos a través de la amplia gama de organizaciones de base.

En síntesis

Las reflexiones que he hecho en esta oportunidad son más que nada el producto de mis inquietudes personales por entender los alcances de los grandes desafíos que enfrenta Iberoamérica al final de este siglo, lleno de alentadoras esperanzas para el destino de la humanidad, pero también de impredecibles peligros como lo demuestra la rápida erosión del clima de optimismo excepcional que surgió a la caída del Muro de Berlín.

La constante histórica de la edad contemporánea ha sido más la inestabilidad en las relaciones internacionales que la estabilidad. ¿Habremos entrado en un período prolongado de inestabilidad después del largo equilibrio de fuerzas de la postguerra?

La sociedad global que se abre camino ofrece inmensas oportunidades de progreso y de justicia social dentro de un clima de paz. Pero ello exige una visión superior de parte de los líderes políticos que permita contribuir a crear una cultura de solidaridad entre sociedades y naciones. Sin ella corremos el riesgo de no lograr los equilibrios sociales y políticos requeridos para que los dividendos de la sociedad global puedan producirse y compartirse.

El mismo desafío de una cultura de la solidaridad se impone en Iberoamérica en momentos en que ésta se encuentra comprometida con una reforma económica que comienza a vislumbrar sus frutos. Pero la tarea recién empieza y, como lo hemos reiterado en esta exposición, es imperativo emprender una reforma social integral, la consolidación de la democracia participativa y la transformación del Estado anacrónico que hemos heredado.

La tarea es tan fascinante como difícil. América Latina, que al decir de don Germán Arciniegas, siempre fue algo nuevo y distinto, tiene la oportunidad histórica que le abre la lectura cuidadosa de los aciertos y los errores del pasado, para potenciar sus ricas y variadas culturas, sus recursos naturales y humanos y crear una región de democracia, progreso y justicia ejemplares en el mundo. La tarea es posible y ése es el mensaje de optimismo reflexivo que he querido dejar hoy con ustedes en esta ceremonia tan significativa para mi persona, y que agradezco muy sinceramente.

Resumen

La sustentabilidad y profundización de las reformas estructurales emprendidas por los países latinoamericanos enfrentan grandes desafíos, entre los cuales sobresalen el agravamiento de la pobreza y la desintegración socioeconómica, por una parte, y las deficiencias observadas en los ámbitos de la gestión estatal, las políticas públicas y las instituciones políticas, por la otra. De allí la necesidad de encarar con decisión programas de modernización del Estado que apunten al establecimiento de sistemas de gobierno eficientes, transparentes, responsables y participativos, capaces de promover un desarrollo económico sostenido y equitativo y de dar legitimidad a las instituciones democráticas.

Uno de los requisitos para la modernización del Estado es garantizar la vigencia de un espíritu de probidad y ética cívica. Los gobiernos muestran cada vez más preocupación por la pérdida paulatina de confianza y credibilidad en el ejercicio de las funciones pública, legislativa y judicial. Ello tiende a erosionar la legitimidad del Estado. De allí la necesidad de emprender programas que fortalezcan las capacidades de fiscalización, control y vigilancia de los órganos legislativos y supervisores, como parte de una respuesta adecuada a los principios de publicidad, transparencia, responsabilidad y disponibilidad a la rendición de cuentas necesarios para la consolidación democrática de nuestros países.

A fin de contribuir al logro de estos objetivos, el Banco está financiando proyectos encaminados al desarrollo de un servicio civil profesional; a brindar apoyo técnico a las legislaturas y fortalecer los sistemas de información legislativa, y a crear canales de comunicación que permitan la participación popular en el proceso de elaboración de la ley. También está apoyando a los países que desarrollan programas de modernización y reforma del poder judicial, dando prioridad a la tipificación de nuevas figuras penales; promoviendo sistemas alternativos de resolución de conflictos; multiplicando y agilizando las vías de acceso a la justicia; estableciendo o fortaleciendo sistemas de capacitación de los funcionarios judiciales, especialmente habilitados para afrontar las nuevas formas del crimen organizado, y respaldando programas de educación legal en la sociedad.

Es necesario considerar también el papel de la sociedad civil en la lucha contra la corrupción. Sin el apoyo de la ciudadanía el papel del Estado es necesariamente limitado. La participación y el control de la ciudadanía, así como la educación cívica, son el fundamento de una auténtica cultura de la responsabilidad individual y social.

PROBIDAD Y ETICA CIVICA²

Esta conferencia responde al encargo hecho a la Organización de los Estados Americanos (OEA) y el BID por los Jefes de Estado en la Reunión Cumbre de las Américas, celebrada en Miami en diciembre pasado, con el objeto de impulsar la modernización del Estado, promover una mayor transparencia y responsabilidad en la administración pública y velar por la probidad y ética cívica, como requisitos fundamentales para consolidar la democracia y avanzar la prosperidad y seguridad de nuestro hemisferio.³ No parece necesario que en estas notas se haga una apología sobre los alcances y trascendencia del tema planteado en una peligrosa expansión en el mundo entero, ni sobre la oportunidad tan pertinente que tiene la discusión del mismo en el contexto de los grandes cambios estructurales en que los países latinoamericanos se encuentran comprometidos.

En el Banco nos asiste la convicción de que la sustentabilidad y profundización de las reformas estructurales emprendidas enfrentan grandes desafíos, entre los cuales sobresalen el agravamiento de la pobreza y la desintegración socioeconómica, por una parte, y las deficiencias observadas en los ámbitos de la gestión estatal, las políticas públicas, los sistemas jurídicos y las instituciones políticas, por la otra. Tenemos además un mandato que cumplir, conforme nos fuera asignado por los gobiernos de los países miembros con oportunidad del Octavo Aumento General de los Recursos del Banco, aprobado en agosto de 1994. En cumplimiento de este mandato, debemos dar la mayor prioridad a los esfuerzos orientados a la modernización del sector público, al fortalecimiento de la sociedad civil y la mejora del ambiente institucional, político y normativo que encierra la actividad económica y la vida social. Básicamente, nuestra misión consiste en colaborar con los países miembros a fin de crear las condiciones de estabilidad y previsibilidad jurídica y política necesarias para promover el ahorro y la inversión y consolidar los sistemas democráticos.

Los programas de modernización del Estado apuntan al establecimiento de un sistema de gobiernos eficientes, transparentes, responsables y participativos, capaces de consolidar la legiti-

² Exposición del Presidente Iglesias en el Acto Inaugural de la Conferencia sobre Probidad y Etica Cívica convocada por la Organización de los Estados Americanos (Leído por el señor Oscar Rodríguez Rozic, Prosecretario del BID) (Montevideo, Uruguay, 6 de noviembre de 1995).

³ En ese sentido, esta conferencia sigue la misma inspiración y finalidad de la reunión que la semana pasada inauguramos en este mismo recinto para abordar el tema de la Justicia y Desarrollo, a la que tuve el placer de asistir.

midad de las instituciones democráticas y promover un desarrollo económico sostenido y equitativo. Desde esta perspectiva, el Estado debe poseer instituciones, reglas de juego y procedimientos que garanticen tanto la eficacia como la credibilidad de la gestión pública.

Los Jefes de Estado destacaron en la Cumbre de Miami su preocupación por la corrupción en cuanto fenómeno que degrada la moral social, afecta negativamente a la asignación de recursos y mina la credibilidad de las instituciones. En esa reunión se extendió un mandato explícito a nuestras instituciones para contribuir con los gobiernos de la región en la lucha contra la corrupción y las diferentes modalidades del crimen organizado.

Por la razón anterior celebramos y saludamos la iniciativa de la OEA para realizar este Seminario sobre Probidad y Ética Cívica. Se trata de identificar aquellas acciones y reformas institucionales y normativas que fortalezcan a los gobiernos y a las sociedades en su lucha contra la corrupción y que promuevan una moral pública y ciudadana acorde con las exigencias de la democracia y el desarrollo.

En ese contexto, el Banco ha extendido su agenda de trabajo a los campos de la reforma del Estado, de los temas tradicionales relacionados con el manejo de la política macroeconómica y la administración financiera del sector público, hacia otras instituciones y poderes públicos. Esta expansión de nuestra agenda incluye un trabajo directo con los órganos legislativos y los poderes judiciales.

Estamos prestando atención a la preocupación de los gobiernos por la pérdida paulatina de confianza y credibilidad en el ejercicio de la función legislativa y judicial, lo cual tiende a minar la legitimidad del Estado y de la función pública. Asimismo estamos apoyando en diversos países programas que fortalecen las capacidades de fiscalización, control y vigilancia de los órganos legislativos, como parte de una respuesta adecuada a los principios de publicidad, transparencia, responsabilidad y rendición de cuentas que adquieren cada vez más importancia en el proceso de consolidación democrática de nuestros países. Con fundamento en esa premisa, el Banco ha iniciado la financiación de proyectos para fortalecer el apoyo técnico a las legislaturas, la puesta en marcha de sistemas modernos de información legislativa, la promoción de un servicio civil profesional dentro de los parlamentos y la creación de canales de comunicación que permitan la participación popular en el proceso de elaboración de la ley.

De la misma forma, el Banco está apoyando a los países en programas de modernización y reforma del poder judicial. El ejercicio independiente y eficaz de la función judicial es esencial para garantizar la vigencia efectiva del Estado de Derecho, consolidar la estabilidad jurídica y política y combatir la corrupción. En esa dirección, el Banco está apoyando esfuerzos de los países para actualizar y modernizar los ordenamientos legales, dándole prioridad a la caracterización de nuevos tipos penales; promoviendo métodos alternos de resolución de conflictos, para multiplicar las vías de acceso a la justicia; entrenando y capacitando funcionarios judiciales para afrontar la complejidad de las nuevas formas del crimen organizado; respaldando programas de educación legal para la población y, en general, impulsando con una visión integral los procesos de reforma de los sistemas judiciales.

Finalmente, el Banco ha considerado conveniente reflexionar sobre el papel de la sociedad civil en la lucha contra la corrupción. Sin el apoyo de la ciudadanía el papel del Estado es necesariamente limitado. La participación y el control de la ciudadanía y la educación cívica son el fundamento de una auténtica cultura de responsabilidad individual y social.

Así como la inflación se considera el peor impuesto sobre los pobres, la corrupción es un impuesto sobre toda la sociedad. En materia de corrupción los costos son pagados, directamente, por toda la sociedad. Se trata de costos económicos, en términos de desviación de recursos para el desarrollo; costos políticos, en términos de la desafección popular y el debilitamiento del régimen democrático; y costos sociales, en términos de la desintegración del tejido social, de perversión de la cultura social y de arraigo de la ilegalidad y el clientelismo.

Solamente con la vigencia de principios de responsabilidad y transparencia, tanto en el Estado como en las actuaciones de las empresas y las organizaciones de la sociedad civil, podremos enfrentar con éxito el mandato que hemos recibido de nuestros pueblos y gobiernos para erradicar la corrupción y propiciar una cultura de la probidad y la ética cívica.

Por todo lo anterior, hemos apoyado la realización de este encuentro y estamos fortaleciendo cada día más las áreas de cooperación con la OEA en el marco del convenio suscrito recientemente con el Secretario General, en mayo de 1995.

Resumen

Para mi generación, formada en la posguerra, el mensaje ético de la UNESCO, focalizado en los campos de la cultura, la educación, la ciencia y la tecnología, constituyó un pilar fundamental. La conquista de la paz con el silencio de las armas debía ser seguido por el desarrollo cultural. ¿Qué es lo que ha motivado que estos objetivos se vean agrandados a través del trabajo diario con nuestros países?

Nuestra región ha sido un verdadero laboratorio de teorías y experiencias políticas, económicas y sociales. A un período de un alto ritmo de crecimiento económico y un pronunciado mejoramiento social en los años sesenta y setenta, siguió la década de los años ochenta, con la crisis de la deuda y de las políticas de ajuste. A la crisis siguió un conjunto de reformas estructurales que restablecieron la estabilidad perdida y permitieron recuperar el crecimiento económico. Sin embargo, estos cambios han dejado sin resolver algunos problemas entre los cuales destaca la subsistencia de la pobreza crítica y la mala distribución del ingreso. Por ello, la reforma social es una tarea pendiente en América Latina. Y, en tal sentido, hemos descubierto que las políticas asistenciales no bastan, sino que es necesario invertir en recursos humanos y capacitarlos para acceder al sistema productivo, si se quiere hacer avances estables en la superación de la pobreza. De allí que la educación y la variable cultural adquieran en estos momentos una importancia fundamental.

La revolución tecnológica mundial genera continuamente nuevas ventajas comparativas y destruye las anteriores, haciendo cada vez más obsoletas y menos productivas las técnicas de producción basadas en una mano de obra barata. Esa revolución tecnológica está basada cada vez más en el conocimiento, que se ha convertido en el principal factor de producción. De allí que actualmente la educación sea crucial para el crecimiento económico. Un gran número de estudios ha demostrado que la educación, en todos sus niveles, aumenta la productividad de los recursos humanos y constituye una inversión de alta rentabilidad económica, incrementando el tamaño y la calidad del capital humano con el que cuenta una economía. Este último, en un mundo globalizado, ha demostrado ser el principal factor de competitividad de los países.

Por otra parte, la educación es clave para mejorar la equidad del sistema social, valorando lo único que poseen los pobres, es decir, el trabajo. A medida que la educación de buena calidad se generaliza, se reducen las disparidades de ingreso y se desarticulan los mecanismos que perpetúan la desigualdad económica y social.

La educación, por lo demás, es el principal instrumento para crear ciudadanía y la participación ciudadana es la clave de la democracia. La educación no sólo prepara a las personas para el trabajo, sino que transmite valores, conocimientos y actitudes esenciales para formar a los ciudadanos.

Asimismo es necesario subrayar el papel que desempeña la cultura en el desarrollo de nuestros países. Esta es una de las dimensiones menos tratadas en las discusiones acerca del desarrollo económico y social de América Latina. Quiero sostener que éste depende muy fundamentalmente de la cultura de una sociedad, y que ésta necesita invertir en la identificación y el fortalecimiento de estos elementos, aunque ello signifique replantear la agenda del desarrollo.

Muchas veces he manifestado que las fuerzas del mercado, tan claves para el crecimiento económico, necesitan ser complementadas por los valores de la solidaridad como factor catalítico de potencialidades colectivas. Así también, el desarrollo se basa en la confianza y supone aumentar nuestra autoestima, ya que es muy difícil impulsarlo por medio de una sociedad subjetivamente deprimida. Ello implica reconocer la importancia de la sociedad civil en el desarrollo, incluso en la política. Así, por ejemplo, los movimientos solidarios del voluntariado son una expresión muy importante de una sociedad civil fuerte y activa.

Todos estos son elementos que dependen de los valores imperantes en una sociedad. De sus valores depende tener sociedades individualistas o solidarias, basadas en la sola competencia o en la confianza, en el respeto y la integración étnica y multicultural o en la exclusión.

América Latina es una región multicultural. Los segmentos oficiales de nuestras sociedades no siempre lo han reconocido. Como escribió Carlos Fuentes: "Alucinados por el progreso, creímos que avanzar era olvidar, dejar atrás las manifestaciones de lo mejor que hemos hecho, la cultura riquísima de un continente indio, europeo, negro, mestizo, cuya creatividad aún no encuentra equivalencia económica, cuya continuidad aún no encuentra correspondencia política".

Se requiere, pues, replantear la agenda del desarrollo para dar una importancia más destacada a los valores culturales.

EL PAPEL DE LA EDUCACION Y LA CULTURA EN EL DESARROLLO⁴

Para mi generación, formada en la posguerra, el mensaje ético de la UNESCO, focalizado en los campos de la cultura, la educación y el progreso científico, constituyó un pilar y una base de inspiración de gran importancia.

La conquista de la paz con el silencio de las armas debía ser consolidada con la exaltación de los núcleos fundamentales de las civilizaciones que honra esta institución y a los que tanto contribuye su fructífera labor. Por todo ello, quisiera rendir un homenaje de respeto y admiración a esta institución, lo que realmente explica mi presencia aquí en la tarde de hoy.

Ustedes seguramente se interrogarán sobre qué mensaje podría aportar a esta institución el Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Reconozcamos, primero, que el Banco tiene 37 años al servicio de los grandes objetivos del desarrollo económico y social de América Latina y el Caribe, lo cual constituye un gran activo.

Yo también me hice esa pregunta. Ciertamente no debiera esperarse de mis palabras el discurrir sobre lo que constituyen los objetivos fundamentales de la UNESCO, sobre lo cual sus equipos técnicos tienen la mayor autoridad.

Ahora bien, quisiera compartir con ustedes las razones por las cuales el Banco está revalorizando con gran convicción la educación y la cultura en sus relaciones de cooperación con sus 26 países miembros de América Latina y el Caribe.

¿Qué ha motivado que estos objetivos se vean agrandados en nuestra concepción del trabajo diario con nuestros países?

- Los arduos esfuerzos, tanto académicos como políticos, por acelerar el ritmo y mejorar la calidad del desarrollo de nuestros países son bien conocidos. Durante el medio siglo que siguió a la terminación de la Segunda Guerra Mundial, América Latina, como todos los países del tercer mundo, atravesó un sinnúmero de experiencias, buenas y malas, en procura de un desarrollo económico más dinámico y equitativo.

- Los resultados tienen claroscuros. Si bien la mayoría de los países han crecido, estamos aún muy lejos de poder exhibir logros satisfactorios, tanto en la reducción de la pobreza como en la disminución de la brecha entre ricos y pobres. Por el contrario, como bien lo señala el informe anual sobre Desarrollo Humano del PNUD, esa brecha se ha agrandado enormemente. Sin embargo, algunos países han podido exhibir ganancias significativas en materia de crecimiento y modernización económica y han podido hacer frente a las situaciones más agudas de pobreza y exclusión. No voy a extenderme en esta ocasión sobre este tema tan amplio.

⁴Exposición del Presidente Iglesias en ocasión de la Asamblea General de la UNESCO (París, Francia, 24 de octubre de 1997).

Permítanme más bien referirme brevemente a América Latina y el Caribe en su conjunto. Nuestra región ha sido un verdadero laboratorio de teorías y experiencias políticas. La experiencia de alto crecimiento y mejoramiento social de los años sesenta y comienzos de los setenta fue seguida por las primeras señales preocupantes en 1973 y 1974, cuando la crisis petrolera nos enfrentó a uno de los primeros factores perturbadores de la globalización en la postguerra. Luego vino la década perdida de los años ochenta, con la crisis de la deuda y los dramáticos ajustes económicos y sociales que llevaron a las reformas estructurales realizadas en la década de los años noventa en la mayoría de nuestros países. Estos cambios, que restablecieron la estabilidad perdida después de largos años de inflación y desorden económico, social e institucional, han permitido una activa recuperación económica en la región, inclusive la acción innovadora de mecanismos de integración y de apertura al resto del mundo y un proceso de redimensionamiento del Estado, que devolvió al mercado y al sector privado un papel central en el desarrollo de la capacidad de la región para competir en los mercados internacionales. Aún falta mucho por hacer, pero es importante destacar que América Latina y el Caribe están logrando un crecimiento del 4%, lo que supone un logro significativo frente a los años tristes de estancamiento y retroceso de la década de los años ochenta. Ese ritmo de crecimiento, sin embargo, debe y puede ser mayor. El proceso de cambio ha dejado sin resolver en la gran mayoría de los países un tema central: la pobreza crítica y la distribución desigual del ingreso.

Si bien las reformas económicas detuvieron el lamentable proceso de deterioro que acompañó las presiones inflacionarias y la caída del producto, el porcentaje de pobreza insinúa ahora un leve descenso, aunque el número absoluto de pobres ha seguido aumentando. Según la CEPAL, en materia de distribución del ingreso el perfil distributivo empeoró, con la única excepción del Uruguay.

La reforma social es la gran asignatura pendiente del cambio económico que estamos viviendo. Y el Banco se aboca a ello en la actualidad, acompañando a nuestros gobiernos en la búsqueda de soluciones.

El imperativo del desarrollo educativo

El desarrollo de la educación y la cultura adquiere en estos momentos una importancia fundamental, cuando se buscan las políticas que permitan hacer frente a la deuda social. Las soluciones buscadas se convierten, al mismo tiempo, en:

- un punto clave para cambiar el patrón de crecimiento económico basado en materias primas, con precios inestables y mano de obra barata: sin formación y capacitación de los recursos humanos no seremos capaces de acceder a formas de producción basadas en el uso del conocimiento y generadoras de altos ingresos;
- una condición de la eficiencia social de las políticas de ajuste económico, y
- una base fundamental de la equidad social: los países con los niveles de educación más altos son comparativamente más igualitarios.

Los países del Sudeste Asiático tenían en los años setenta una fuerza de trabajo de una formación básica ligeramente superior a la de América Latina. Aquellos países tienen hoy una formación de nueve años y América Latina de sólo cinco años. Como consecuencia de ello, los países prestatarios miembros del Banco han comprobado que una de las razones fundamentales por las cuales las reformas económicas aún no han logrado los altos índices de crecimiento que todos quisiéramos se debe al bajo nivel educativo de la fuerza de trabajo.

Son estas las consideraciones fundamentales que nos están llevando a privilegiar nuestro apoyo al desarrollo educativo en la afanosa búsqueda de fórmulas para acelerar los dividendos sociales de las reformas económicas en curso. A partir de estas observaciones queremos subrayar tan sólo tres ideas centrales que orientan nuestro enfoque de la reforma educativa que hoy requieren nuestros países.

- La educación es crucial para el crecimiento económico. Numerosos estudios, incluidos algunos de la UNESCO (por ejemplo, *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, de la CEPAL y la UNESCO, 1992) han demostrado, por una parte, que la educación en todos sus niveles aumenta la productividad de las personas y constituye una inversión de alta rentabilidad económica, tanto para sus beneficiarios directos como para la sociedad; y por otra, que el acervo de capital humano con que cuenta una economía (es decir, el conjunto de personas educadas con distintos tipos de conocimientos y habilidades) constituye uno de los factores determinantes de la capacidad de las empresas para competir en los mercados internacionales. Los incrementos de productividad y competitividad son esenciales para el crecimiento del ingreso per cápita de cualquier país, particularmente en el nuevo contexto de globalización económica en que nuestros países tendrán que desempeñarse.

- No es difícil comprender por qué la educación es ahora tan importante para la productividad y la competitividad de la economía. La revolución tecnológica mundial genera continuamente nuevas ventajas comparativas y destruye las anteriores, haciendo cada vez más obsoletas y relativamente menos productivas las técnicas de producción que se basan sólo en la disponibilidad de recursos naturales y mano de obra barata. Esa revolución tecnológica está basada cada vez más en el conocimiento, cuya acumulación requiere un largo proceso educativo. En cierta forma ésta es una exigencia nueva para América Latina: mientras los mercados internos de la región estaban protegidos y los países exportaban productos primarios de bajo valor agregado, con bajos salarios y técnicas productivas relativamente ineficientes. Bajo esas condiciones no importaban mucho económicamente las deficiencias de los respectivos sistemas escolares; pero con economías abiertas en el contexto globalizado y un ritmo de desarrollo tecnológico cada vez más acelerado, la educación de buena calidad, a todos los niveles, es un requisito esencial del éxito económico.

- Un corolario de la consideración anterior es el siguiente. Si bien para cada país es indispensable una educación básica, universal y de buena calidad, ya que ello contribuye a que la fuerza laboral sea más flexible y adaptable a las técnicas modernas, la educación elemental no es suficiente para ningún país a finales del siglo XX y lo será cada vez menos en el siglo XXI. De ahí

que la UNESCO haya insistido en los foros internacionales en que la educación superior y la investigación científica que frecuentemente le acompaña son de gran importancia para el desarrollo de los países. Pienso que los esfuerzos en educación superior no deben abandonarse, sino que deben más bien mejorarse y fortalecerse. Para nosotros, así como para ustedes, no es aceptable que el mundo se divida entre países con conocimientos y habilidades de primera y de tercera clase, lo que llevaría a una división internacional del trabajo que reflejaría esa diferencia. La tarea es, por tanto, mejorar la calidad de la educación integral, comprometiendo a todos sus niveles.

- La educación es clave para mejorar la equidad del sistema social. Al aumentar los conocimientos y la capacidad productiva de las personas, la educación valoriza lo que tienen los pobres: es decir, el trabajo humano. De esa manera contribuye a aumentar sus ingresos y a reducir la pobreza. En la medida en que la educación de buena calidad se generaliza, se reducen las disparidades de ingresos atribuibles a diferencias en la calificación de las personas y se desarticulan mecanismos que perpetúan la desigualdad socioeconómica, como es el hecho de que la pobreza y la falta de educación de los padres hacen más difícil la educación de los hijos, transmitiéndose las dificultades de una generación a la siguiente y perpetuándose así la pobreza.

- En virtud de una expansión muy grande de la matrícula escolar en las últimas décadas, el principal problema de equidad educativa en la región ya no radica tanto en el acceso, sino en la diferencia abismal de calidad entre la educación que reciben los niños ricos y pobres. También algunos aspectos de la llamada eficiencia externa de la educación, como la correspondencia entre saberes y habilidades de los egresados del sistema con las necesidades de los puestos de trabajo, constituyen o pueden entenderse como dimensiones de la calidad educativa, así como los problemas asociados con altas tasas de repetición y deserción, deficiencias en los métodos de evaluación del aprendizaje y promoción, y otros aspectos de la denominada eficiencia interna del sistema. Tenemos aquí, entonces, otra novedad: el principal problema general de la educación en nuestra región es su mala calidad, que también conduce al problema de equidad porque se proyecta de manera distinta a los diferentes estratos socioeconómicos.

- En sociedades democráticas, la educación es también necesaria para la participación plena de los ciudadanos en la vida política, en el gobierno y en todo tipo de colectividades humanas. La educación no sólo desarrolla facultades básicas y prepara a las personas para el trabajo, sino que también transmite valores, fomenta hábitos, cultiva actitudes y forma a los ciudadanos. En casi todos los países de nuestra región se ha venido desarrollando un proceso generalizado de democratización, y esto no se limita sólo al paso de regímenes militares a gobiernos electos y al desarrollo de instituciones públicas propias de la democracia (parlamentos, sistemas judiciales independientes, policías civiles, etc.), sino que también está acompañado por una creciente participación de la población a través de organizaciones no gubernamentales (ONG) y otras instituciones de la sociedad civil. A la postre, todo esto exigirá un nuevo tipo de ciudadanía y un nuevo tipo de educación que harán menos sostenibles los sistemas públicos que excluyen, discriminan o tratan de forma desigual a las mayorías pobres, como lo son en mayor o menor grado muchos sistemas de la región.

En definitiva, ¿por qué estamos hoy revalorizando nuestro compromiso con la educación para el desarrollo? En primer lugar, porque la educación no sólo es importante para el desarrollo: ella misma es desarrollo. Si se acepta la premisa de *Populorum Progressio* (Pablo VI, 1967), ampliamente compartida en todo el mundo, de que “el fin del desarrollo es el hombre”, la educación no es sólo un medio para lograr los fines de la sociedad, sino un fin en sí misma. Esto es así porque la esencia de la educación consiste en potenciar a las personas, ayudarles a crecer en el desempeño de todas sus capacidades, cultivar sus cualidades, contribuir a la realización humana que, según una vieja definición de los griegos, es “el ejercicio pleno de las propias facultades sobre líneas de excelencia”. Pero también es verdad que la educación es necesaria para el logro de fines colectivos, los que a su vez contribuyen a la realización humana. Por ello la educación tiene, además, un carácter decisivo para el desarrollo y participa de una relación virtuosa de causa y efecto con el mismo, en la que ambos se alimentan recíprocamente.

Estos son los principios que hoy inspiran la visión de la relación de nuestros esfuerzos a favor del desarrollo integral y el papel de la educación como factor clave, con todas sus implicaciones económicas, sociales y políticas. En ese terreno valoramos mucho la cooperación que podamos desarrollar conjuntamente con esta institución.

Necesidad de replantear la agenda del desarrollo con apoyo en la cultura propia

Me voy a permitir hacer algunas observaciones sobre este tema tan conocido por ustedes, basándome en las reflexiones de Bernardo Kliksberg, quien ha venido trabajando sobre el mismo desde hace tiempo y aporta sus valiosas conclusiones a nuestro Banco.⁵

- Una de las dimensiones menos tratadas en la discusión del desarrollo económico y social en América Latina ha sido el rol que la cultura puede desempeñar en ese proceso. Las vinculaciones entre políticas y programas de desarrollo, por un lado, y las condiciones y potencialidades culturales de las comunidades, por el otro, han sido explotadas sólo parcialmente por políticas que se han limitado a procurar la eficiencia económica y social sin incorporar la cultura como agente de cambio, como una restricción u obstáculo externo que dificulta la aplicación de las políticas.

- No es mi intención negar que hay aspectos culturales que, en efecto, pueden obstaculizar el desarrollo. Pero en los valores, las motivaciones y los hábitos arraigados de las sociedades, en sus capacidades de creación cultural, en sus particulares formas de ver el mundo y de relacionarse con los demás, en lo que cada quien es capaz de hacer cuando vibran las fibras más profundas de su identidad, hay sin duda algo específico de cada pueblo que no se presta a descripciones de

⁵ Bernardo Kliksberg. ¿Cómo enfrentar los déficit sociales de América Latina? Creencia de mitos, ideas renovadoras y el papel de la cultura.

validez universal y que debe ser movilizado para apoyar un proceso social prolongado y multidimensional como es el desarrollo. Considero que hay múltiples aspectos en la cultura de cada pueblo que pueden favorecer su desarrollo económico y social; que es preciso identificarlos, potenciarlos y apoyarse en ellos, y el hacer esto con seriedad replantea la agenda del desarrollo de tal manera que a la postre ella resultará más eficaz, porque tomará en cuenta potencialidades de la realidad que son de su esencia y que hasta ahora han sido generalmente ignoradas.

- Permítaseme simplificar la complejidad de este tema, que podríamos llamar “el aporte de la cultura al desarrollo”, tratando brevemente dos cuestiones que a mi parecer tienen gran pertinencia para el mismo desde el punto de vista de la política de cooperación con el desarrollo económico y social de nuestros pueblos. La primera es la importancia de la solidaridad,⁶ como valor movilizador de lo mejor que hay en nuestras comunidades latinoamericanas y la segunda, la necesidad de aumentar la autoestima de nuestra identidad cultural, como base de una sana actitud colectiva, plena de dignidad, que encare los problemas con confianza en las posibilidades propias para su solución.

- La solidaridad es un valor que frecuentemente se encuentra presente en las comunidades pobres de América Latina y que —partiendo de condiciones sumamente adversas, como pobreza extrema, falta de educación y de otros servicios básicos, hasta los conflictos bélicos— ha servido muchas veces de resorte fundamental para encontrar formas de supervivencia y de progreso de esas comunidades.

- Considérese el ejemplo, bastante documentado (Carlos Franco, *Imágenes de Villa El Salvador*, 1992) de Villa El Salvador en Perú. Se trata de una vasta experiencia social protagonizada por 250.000 habitantes marginales de Lima, llegados principalmente de la sierra peruana, que se inició en la más absoluta indigencia de recursos y se ha convertido en un modelo de referencia internacional: la UNESCO y las Naciones Unidas han destacado a esta villa como promotora ejemplar de solidaridad comunitaria y la misma ha recibido el premio Príncipe de Asturias del Gobierno de España. Instalados en arenales inservibles de las afueras de Lima, los miembros de la villa llevaron a cabo un esfuerzo de autoconstrucción colectiva que produjo más de 50.000 viviendas; satisficieron las necesidades alimentarias esenciales; dieron atención a la salud de toda la población; lograron coberturas de matrícula cercanas al 90% en la educación primaria y secundaria; redujeron las tasas de analfabetismo y de mortalidad infantil a niveles muy inferiores a los promedios nacionales; convirtieron parte del arenal en tierras cultivables, y pusieron en funcionamiento un parque industrial de microempresas. Quienes han estudiado este fenómeno social afirman que en la base de los progresos de Villa El Salvador se halla una cultura de solidaridad y cooperación que tiene sin duda raíces ancestrales propias de los pueblos andinos, pero que los habitantes de esa población supieron darle formas de expresión eficaces en el nuevo contexto de

⁶ La argumentación de este punto fue inspirada por el trabajo de Luis de Sebastián, *La solidaridad. “Guardián de mi hermano”*. Barcelona: Editorial Ariel. 1996.

marginalidad urbana en el que les tocó vivir. Esa cultura de la solidaridad es parte del capital social del país, que en este caso sirvió de apoyo a un proceso que mejoró genuinamente la vida de sus protagonistas.

- Además de su expresión en modelos de organización solidaria que favorecen las posibilidades de sobrevivir y resolver problemas de las comunidades pobres, como el ejemplo que acabo de mencionar, los valores de solidaridad se manifiestan de diversas formas que pueden fomentar el desarrollo económico y social. Los movimientos solidarios de “voluntariado” son parte importante de una sociedad civil fuerte y diversificada. Se estima, por ejemplo, que en Israel hay actualmente más de 15.000 organizaciones voluntarias en las que participa el 25% de la población, generando servicios que equivalen al 8% del producto nacional bruto. Iehoshue Faison explica este fenómeno sosteniendo que “la cultura judía lleva en su médula los deberes de dar y de hacer para mejorar la realidad”.

- El valor de la solidaridad, cuando verdaderamente se arraiga en la cultura de un pueblo, lucha contra la desigualdad socioeconómica extrema, impide la exclusión de grandes segmentos de la población de los beneficios del desarrollo, afecta desde la forma en que votan los ciudadanos hasta el pago de los impuestos, favorece la existencia de articulaciones sociales fuertes y genera un tejido social capaz de lograr una mayor sinergia en la colaboración de los integrantes de la colectividad en la solución de sus problemas. Aunque este valor está latente en nuestros pueblos, los latinoamericanos no lo hemos fomentado como corresponde en nuestras políticas, quizás sucumbiendo a las tendencias ideológicas que consideran la solidaridad como algo irrelevante, o por actitudes fatalistas que la juzgan no viable, o porque la consideran contraria a los valores propios de una economía eficiente. Los latinoamericanos hemos intentado muchas cosas en nuestra historia; ya es hora que apostemos a la solidaridad y que tengamos la imaginación necesaria para construir sistemas basados en la cultura de la solidaridad. Quiero entender así, en una forma que convoca simultáneamente a lo mejor de nuestro espíritu y a lo más lúcido de nuestras capacidades creativas, el reto del gran escritor mexicano Carlos Fuentes, quien nos invita a “pasar del cambio imaginado a la imaginación del cambio” (Carlos Fuentes. *Imaginación y cambio*. 1995).

- El otro aspecto al que quiero referirme es el de la autoestima y el rol constructivo que puede tener el cultivo de una identidad cultural fuerte, que reconozca el propio ser frente a la desvalorización permanente que sufren tantas comunidades y personas de nuestros países. La desvalorización de la propia imagen, que generalmente se acompaña de la creencia en la propia incapacidad, genera actitudes fatalistas y dependientes que son funestas para las mismas posibilidades de desarrollo, en cuanto éste supone un crecimiento dignificante y autorrealizador de todas las personas. No es del caso analizar ahora a qué se debe esa desvalorización, aunque es evidente que tiene hondas raíces históricas en el caso de los pueblos indígenas que vivieron la humillación y la destrucción, parcial o total, de sus culturas milenarias. Eso se mezcló en formas complejas con otros fenómenos sociales —el clasicismo desvalorizador de los estratos inferiores, por ejemplo, y otros más sutiles de imposición cultural extranjera— para generar esa sensación de inferioridad e impotencia que tanto daña y paraliza a nuestros pueblos y que nada tiene que ver con la virtud teologal de la humildad.

• En un nivel empírico se constata que las experiencias populares en las que se expresa renovadamente y se aprecia siendo ello la propia cultura, elevan todavía más la autoestima colectiva e individual, un motor poderoso para el redoblamiento de sus luchas y la concepción de nuevas iniciativas. Este rol de los valores culturales propios como fuente de autoestima aparece con toda claridad en Villa El Salvador. En muchas otras ocasiones se ha observado el efecto potenciador de una mayor autoestima en las comunidades; cuando descubren “una instancia de autovaloración que resulta trascendente para la afirmación individual y grupal... se advierte un cambio total en la actitud que esas personas tienen frente al resto de la sociedad, a sí mismos, y frente a sus familias”.⁷

• A un nivel más general y quizás especulativo, los poetas y literatos de América Latina, que como todos los de su sensibilidad en cualquier región del mundo han sabido captar mejor las necesidades más hondas de los pueblos, han venido insistiendo desde hace tiempo en esta necesidad de valorarnos y realizarnos sobre la base de nuestra propia identidad cultural. Este ha sido un tema recurrente hasta la obsesión en nuestra literatura, desde la “Salutación al optimista” de Rubén Darío –con sus versos sonoros a las “íclitas razas ubérrimas, sangre de Hispania fecunda”– hasta el reclamo de Gabriel García Márquez, al recibir el Premio Nobel, de que nos dejen a los latinoamericanos ser nosotros mismos porque tenemos derecho a ser nosotros mismos, incluso con nuestros defectos y nuestras soledades. La necesidad de autoafirmación colectiva está presente en la búsqueda angustiosa de identidad cultural en *El laberinto de la soledad*, de Octavio Paz, en la visión panorámica desde las “Alturas de Macchu Picchu”, de Pablo Neruda –que clamaba “América, no invoco tu nombre en vano” en su *Canto General*– para citar sólo algunos de los más conocidos exponentes de la literatura de “nuestra América”, como gustaba llamarla José Martí.

• Si se quiere un testimonio más reciente, considérese esta afirmación sintética de Carlos Fuentes, que expresa magistralmente la tesis que he estado tratando de sostener: “Alucinados por el progreso, creímos que avanzar era olvidar, dejar atrás las manifestaciones de lo mejor que hemos hecho, la cultura riquísima de un continente indio, europeo, negro, mestizo, mulato, cuya creatividad aún no encuentra equivalencia económica, cuya continuidad aún no encuentra correspondencia política”. Lo que se deriva, a mi entender, de estas palabras es que debemos estudiar nuestra historia, porque las colectividades que la olvidan, como las personas que pierden la memoria, pierden también su identidad, no saben quiénes son, de dónde vienen, ni para dónde van. También se subraya, con orgullo pero sin arrogancia, la rica pluralidad mestiza, étnica y cultural de América Latina, la necesidad de llevar su creatividad al terreno de las realizaciones económicas, y los tesoneros hilos de su existencia a estructuras políticas sostenibles. Dice, en síntesis, que el progreso sin identidad es canto de sirena que no lleva a buen puerto, que debemos apoyar nuestro desarrollo económico y político en nuestra cultura, estimarla en lo que vale, quererla y convertirla en aliada principal de nuestro devenir histórico.

⁷ Gastón Bordelois, Director del Programa Social Agropecuario de la Argentina, Reflexiones desde una experiencia concreta en desarrollo humano: un diálogo con las ciencias sociales y la economía. 1995.

• Apreciar la cultura propia y apoyarse en ella no significa menospreciar la ajena, y esto es particularmente cierto de una cultura como la nuestra, cuya especificidad puede ser justamente, como lo sugiere la última cita, la riquísima pluralidad de su mestizaje. Tampoco estamos proponiendo un autoctonismo romántico, que nos llevara a ignorar los avances de la ciencia y a tratar de reinventar la pólvora y la rueda. Como bien lo demuestran tantos ejemplos de otros países, es posible incorporar los aportes culturales, científicos y tecnológicos de otros pueblos al nicho cultural propio sin perder éste, sino más bien incrementando su riqueza al hacer propio lo mejor de los demás. Esa capacidad de apreciar y conservar lo propio, incorporando a ello contribuciones adaptadas de otros, constituye la clave de los países más exitosos en el desarrollo económico y social, que son también los que mejor aprovecharon sus propias culturas. Estas siguieron dando a los pueblos y a los individuos sentido y marcos de pertenencia a algo colectivo de valor.

• La cultura no sólo puede ser apoyo para el desarrollo económico y social sino también obstáculo para el mismo. Una explicación del subdesarrollo que ciertamente no se aplica a América Latina es la falta de recursos naturales: esta región ha sido dotada de abundantes disponibilidades de prácticamente todos los recursos imaginables. La razón del subdesarrollo probablemente se encuentre inmersa en la historia de la región, en su modo de inserción en la economía internacional, en las estructuras internas que todo ello generó y en los errores de política que hemos cometido. En este último ámbito, hay dificultades para concebir e impulsar soluciones renovadoras a los problemas de la región, que se originan en ciertos mitos y estructuras de razonamiento fuertemente influyentes, que “bloquean” los caminos conducentes al encuentro de soluciones.

• En efecto, a lo largo de este último medio siglo, los dogmatismos técnicos e ideológicos no han estado ausentes en la forma como las sociedades han buscado la solución de sus problemas económicos o sociales.

• En algunos casos se procuró concentrar las políticas en el logro de la eficiencia económica a cualquier costo, sacrificando el desarrollo social o postulando la idea del “derrame”, como solución a largo plazo para las mismas. La historia comparada muestra la falta de viabilidad social y política de ese enfoque.

• En otros casos se procuró concentrar las políticas en el logro del desarrollo social, sacrificando o descartando los balances macroeconómicos, lo que redundó en desbordes inflacionarios, agravando la pobreza y el estancamiento económico.

• Ambos enfoques crearon percepciones propias profundamente enraizadas en grupos de poder y de opinión, que han hecho difícil y penoso avanzar hacia un equilibrio entre eficiencia económica y progreso social dentro del marco de un desarrollo sustentable y de la vigencia de los valores y principios de la democracia.

• No es del caso discutir aquí toda la gama de creencias y actitudes que obstaculizan la formulación y adopción de políticas eficaces de desarrollo económico y social. Baste con indicar, como enunciación, que diversas investigaciones coinciden en que se ha relegado demasiado el tema de la inequidad; que nos ha convertido en la región del mundo con los peores indicadores de distribución del ingreso; que predominan en los discursos políticos y en las políticas públicas, o en

los enfoques reduccionistas del desarrollo que mutilan dimensiones esenciales del mismo; o que sigue concibiendo la inversión social como un gasto; o que las inversiones y actividades culturales que aumentarían la conciencia de nuestra identidad son relegadas a una categoría de improductivas, ajenas o contrarias al desarrollo; o que no se escucha hablar del “perfil de sociedad”, ni de la “calidad de país” que estamos construyendo; o que resulta ridículo o anatema para muchos recordar que estamos renunciando al valor de la solidaridad.

La presencia de los valores propios en las políticas económicas y sociales de la región

No desearía ahondar en conceptos que han sido analizados extensa y profundamente por la UNESCO en los trabajos llevados a cabo en el Decenio Mundial para el Desarrollo Cultural, como es el caso del excelente informe de la Comisión Mundial sobre cuestiones de desarrollo que preside un ilustre latinoamericano, don Javier Pérez de Cuéllar.

Lo que quiero reiterar es que los reduccionismos meramente economicistas de la política de desarrollo se ven seriamente limitados en su validez y eficiencia cuando son concebidos fuera del entorno cultural de las sociedades a las que deben servir. Más aún, como quedó dicho anteriormente, las variables culturales pueden convertirse en valiosos instrumentos de acción, en especial en el dominio de las políticas sociales.

- La actividad cultural puede constituir un instrumento importante para la promoción de la articulación social. El fortalecimiento de dicha articulación resulta a su vez una condición para que las comunidades humildes participen de forma real y efectiva en el diseño y la gestión de los programas sociales, con todos los beneficios que ello implica en términos de acercamiento de los mismos a sus necesidades, eficiencia de su funcionamiento y control social de su marcha. La deseada y tan invocada participación de la comunidad requiere de un tejido social fuerte, hecho de costumbres, vínculos, actitudes y valores que pertenecen al ámbito de la cultura.

- La labor cultural puede aportar elementos relevantes para el fortalecimiento de la unidad familiar. En dicha labor las familias pueden encontrar apoyo para algunos de sus problemas y estímulos para enfrentarlos como unidad. Es especialmente importante encontrar y potenciar en las culturas de nuestros pueblos valores y tradiciones que refuercen sus mecanismos de defensa para proteger a la familia, asediada actualmente por tantos factores externos desintegradores.

- La acción cultural puede cumplir roles significativos en la lucha para frenar los alarmantes avances de la criminalidad en la región, particularmente entre los jóvenes. La cultura puede ofrecer alternativas y espacios a quienes se hallan fuera de la escuela y del mercado de trabajo. En un sentido más profundo, que quizás apunte a la raíz del problema, puede también proporcionar marcos de referencia básicos frente a la sensación de aislamiento y marginación social que con frecuencia viven los jóvenes, reforzar valores positivos y ayudar a contrarrestar influencias escapistas y antisociales que están actuando sobre ellos.

• Finalmente, la cultura es estratégica para el fortalecimiento efectivo del proceso democrático en la región, como lo explica la pionera línea de trabajo sobre esta materia de una red regional encabezada por el Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Maryland. Construir una cultura para la democracia es un elemento *sine qua non* para su funcionamiento activo. (*Cultura y democracia*. Saúl Sosnowski, 1996).

El papel del Banco Interamericano de Desarrollo

Estoy convencido de que es sobre la base del afianzamiento de nuestra identidad cultural latinoamericana y caribeña como se están alcanzando hoy históricos avances en materia de integración. En un mundo de globalización creciente e inevitable, el reafirmar nuestra identidad cultural constituye un objetivo tanto social como político y una base sólida para emprender innovadoras aventuras integracionistas, como es el caso reciente del Mercosur.

Conocer profundamente los valores fundamentales que movilizan a nuestras sociedades, como la solidaridad en todas sus formas, abre nuevos esfuerzos para crear sinergia y despertar recursos escondidos en la base de nuestras sociedades. Las experiencias que ha adquirido el Banco cooperando con el desarrollo de la microempresa y de los proyectos de orientación social que involucran a la sociedad civil, se nutren de esa fuerza que está dormida en el fondo de nuestras sociedades.

Los proyectos de infraestructura física orientados a recuperar el patrimonio cultural histórico de nuestras naciones constituyen un nuevo producto que contribuye a reafirmar nuestra identidad cultural, a la vez que son generadores de empleo, de desarrollo turístico o de creativas soluciones habitacionales. Para poder integrar estos elementos en nuestra política de apoyo a los gobiernos hemos preparado con el Ministerio de Cultura de Brasil un encuentro de ministros de cultura en Río de Janeiro, que deseamos organizar conjuntamente con la UNESCO.

La promoción de centros culturales es generadora de grandes volúmenes de empleo, y ello no debe quedar sujeto al vaivén político ni depender exclusivamente de la cooperación prestada por instituciones internacionales de crédito como la nuestra. En el programa de apoyo a nuevas empresas, especialmente las jóvenes, estamos procurando incorporar estos objetivos.

Siento que ha llegado el momento en que América Latina y el Caribe deben promover las políticas de apoyo a la cultura. Las inversiones que ello implique deben ser consideradas como tales y no como un gasto prescindible que pueda sacrificarse tan pronto sobrevienen restricciones financieras fiscales.

Las áreas de exploración antes referidas sólo ejemplifican una nómina de posibilidades que puede ser mucho más extensa. Los esfuerzos en el campo de la cultura son una inversión en “capital social”, de efectos multiplicados a gran escala que pueden contribuir decisivamente a resolver los problemas de un país. Por ello creo que hay que prestar más atención al papel de la cultura en el desarrollo, potenciar la contribución que la misma puede hacer al desarrollo acelerado, integral, autónomo, dignificante para todos, que nuestros pueblos, —como todos los pueblos del mundo— merecen.

En otras palabras, se requiere “replantear la agenda del desarrollo” para darles una participación más destacada a los temas culturales e identificar aquellos aspectos de la cultura propia que apoyan el desarrollo. Tenemos que eliminar creencias y estructuras de razonamiento que actúan como mitos “bloqueadores” de la solución de problemas. Hay que hacerlo desde el punto de vista iberoamericano, que nos compete por ser hijos fieles de esa cultura. El Banco Interamericano de Desarrollo está comprometido con el desarrollo económico y social de los países latinoamericanos y en este empeño entendemos plenamente la contribución tan positiva que hacen los valores culturales.

Resumen

América Latina es una región donde la democracia ha florecido más. Es por ello de la mayor importancia reflexionar sobre los valores éticos que son propios de una democracia. Esta reflexión es fundamental en un mundo de extrema complejidad, como el de hoy, para poder discernir con claridad los valores que éste privilegia y basar en ellos las decisiones clave.

Por eso en nuestra época se advierte un verdadero redescubrimiento de la ética. Las democracias saben que deben reencontrar sus valores y a partir de ellos fundar su acción. El descuido de los valores puede debilitar los sistemas políticos y afectar a la gobernabilidad democrática.

Uno de los objetivos centrales de nuestros países debe ser el de construir la democracia con la participación activa de los ciudadanos. En una democracia no participativa la sociedad no tendrá interés en aportar su esfuerzo a la solución de los intereses públicos. Una democracia participativa es la que propone acciones comunes para resolverlos.

En la etapa actual de la modernidad, la libertad es un valor celosamente protegido. La existencia de elecciones libres y periódicas debe ser la fuente de legitimidad de la autoridad. Cada miembro de la sociedad debe estar protegido frente al abuso y la arbitrariedad. Para ello deben existir sistemas judiciales independientes, objetivos, ágiles y eficientes. Al mismo tiempo, la libertad es inseparable de la más amplia tolerancia ideológica, étnica y religiosa.

Los valores esenciales de nuestra cultura plantean la necesidad de proteger los derechos humanos, pero también de ampliar sustancialmente la visión que tenemos de los mismos, centrada en los derechos políticos, para incluir los derechos económicos, sociales, educacionales y culturales, en cuanto se refieren a la dignidad del hombre. En nuestro tiempo es necesario también respetar y proteger los derechos colectivos, entre ellos los de las poblaciones discriminadas durante largo tiempo, como los grupos indígenas y afroamericanos, los ancianos o los discapacitados. Deben terminar también todas las formas de discriminación de género que atentan contra el desarrollo cultural, ético y económico de nuestras sociedades.

La equidad es parte de nuestras exigencias valóricas. En su base se hallan las nociones de igualdad entre los seres humanos, respeto a los mismos y énfasis en la libertad, que son negadas por la presencia de elevados grados de inequidad económica y social. La inequidad, en América Latina, se ha convertido en uno de los más formidables obstáculos al desarrollo humano.

La democracia significa corresponsabilidad, compartir derechos y deberes. Esto se llama solidaridad. Los problemas de nuestros países no sólo corresponden a los gobiernos sino a toda la sociedad.

En las relaciones entre el Estado y los ciudadanos la eficiencia y la probidad son valores éticos fundamentales. Sin eficiencia no habrá desarrollo y sin probidad no habrá credibilidad en las instituciones de la democracia. La corrupción que distorsiona la asignación de los recursos y de los incentivos requebraja los pilares morales de una sociedad y es el peor impuesto de los grupos más postergados.

La democracia depende de su capacidad de promover y lograr todas las formas posibles de concertación de esfuerzos entre sus diversos actores. Los pensadores nos previenen de que una de las mayores debilidades de las democracias actuales es la tendencia de derivar en sociedades altamente fragmentadas. La concertación de voluntades y de esfuerzos permite a los ciudadanos experimentar, de hecho, los resultados de una acción mancomunada.

LOS VALORES ETICOS EN LA DEMOCRACIA⁸

América Latina es una región donde la democracia ha florecido con mayor esplendor. Este gran logro, producto de luchas largas e históricas, crea un escenario ideal para movilizar las energías latentes de nuestras sociedades. Este es un momento oportuno para reflexionar sobre los valores éticos propios de una democracia, siendo ello fundamental en un mundo de extrema complejidad como el de hoy para discernir con claridad las prioridades y basar en ellas las decisiones claves.

Nuestra época está viviendo un redescubrimiento de la ética. Relegada ésta en múltiples planos, existe hoy una verdadera “sed de ética”. La democracia debe hallarse en la avanzada de este esfuerzo por reencontrar valores y, a partir de ellos, pasar a la acción. El pleno reencuentro de la política con los valores puede ser la gran oportunidad para fortalecer el sistema democrático. Su descuido, por el contrario, puede debilitarlo seriamente y afectar a la gobernabilidad democrática.

Las democracias latinoamericanas deben marchar hacia la práctica firme y coherente de un credo actualizado de valores. A este respecto, permítanme enfocar algunos valores que estimo centrales.

⁸Exposición del Presidente Iglesias en la VII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, sobre “Los Valores Éticos de la Democracia” (Isla Margarita, Venezuela, 8 de noviembre de 1997).

Avanzar hacia una democracia activa

Un valor central ha de ser el de aspirar a construir la democracia con la participación activa de todos los ciudadanos. La participación ciudadana debe ser promovida, estimulada y valorizada por todos los medios. Una real república es aquella constituida por republicanos, por personas que tengan la capacidad de vivir y administrar el proceso democrático. Debe darse a los ciudadanos todas las posibilidades para ejercer esta capacidad. En lugar de considerar la participación como un obstáculo, que demora decisiones y acciones, se debe entender su profundo significado humano. Sólo a través de ella los seres humanos se perfeccionan e involucran. Uno de los filósofos más destacado de nuestro tiempo, Charles Taylor, advierte que las sociedades actuales, con su intenso énfasis en el individualismo, corren el riesgo de convertirse cada vez más en sociedades de “hombres solos, encerrados en sus propios corazones”. Y que ese tipo de hombres no tendrá mayor voluntad en aportar a los intereses públicos. Una democracia activa, al proponer acciones comunes con una real participación de los ciudadanos, está rescatando del “encierro” a sus miembros y fortificándose a sí misma.

Proteger la libertad

La libertad es un valor central del sistema democrático que debe ser protegido celosamente. Entre otros aspectos, elecciones libres y periódicas deben ser la fuente de legitimidad de la autoridad, en un contexto que debe garantizar a los ciudadanos la continua rendición de cuentas y las posibilidades de controlar el ejercicio de la autoridad. Cada miembro de la sociedad debe estar protegido frente al abuso y la arbitrariedad y tener acceso a un sistema judicial independiente, objetivo, ágil y eficiente. Prácticas creadoras de arbitrariedad, con las que se vulnera en definitiva la igualdad ante la ley y la libertad, deben ser erradicadas. Entre ellas figuran los privilegios, las prácticas políticas restrictivas y excluyentes, el clientelismo y el corporativismo. La libertad es inseparable de la más amplia tolerancia ideológica, étnica y religiosa, porque la libertad de unos no puede pasar por sobre los derechos de otros.

Una nueva visión de los derechos humanos

La historia está exigiendo a las democracias una ampliación sustancial de la visión tradicional de los derechos humanos, centrada principalmente en los derechos políticos. La democracia debe ser garante de una visión amplia de los derechos humanos, que junto a los derechos políticos, incluya los económicos, los sociales, los educacionales y los culturales, en cuanto todos ellos se relacionan estrechamente con la naturaleza básica del hombre y su dignidad.

Vivimos una época que reclama dar pasos hacia una segunda y una tercera generación de derechos humanos, donde la democracia debe velar porque todos tengan acceso a nutrición, salud, educación y cultura; donde se debe amparar el derecho de cada ser humano a ejercer sus capacida-

des como productor de bienes y servicios, así como consumidor de los mismos; donde debe preservarse en definitiva el derecho al desarrollo. Es al mismo tiempo imprescindible proteger y respetar los derechos humanos colectivos, los de grupos de población de la región discriminados durante años que reclaman legítimamente dichos derechos, tales como las poblaciones indígenas, los grupos afroamericanos, los discapacitados y la ancianidad.

Además, deben terminarse las múltiples formas de discriminación de género que siguen vigentes en nuestras sociedades: algunas abiertas, como la violencia doméstica; otras sutiles, como la discriminación en las oportunidades de empleo y remuneraciones.

Democracia y educación

Un valor orientador axial de la democracia hacia fines del siglo XX debe ser proporcionar educación de buena calidad a todos los niños y jóvenes. Forma parte de los derechos humanos básicos, pero deseo extraerlo y subrayarlo por su significación crucial. Hoy sabemos que el siglo XXI será, como se lo ha llamado, el siglo del “conocimiento intensivo”. Que la competencia entre naciones y el acceso a los mercados de trabajo se basarán principalmente en el conocimiento, el cual se ha convertido en la nueva “materia prima estratégica” de nuestro tiempo. No garantizar a nuestros niños y jóvenes posibilidades educativas relevantes es debilitar el capital humano —nuestro gran activo hacia el futuro— de nuestras sociedades y generar destinos de pobreza y marginalidad. La inversión sistemática en una educación de calidad debe ser una prioridad indiscutible en la democracia. Ya el Libertador Simón Bolívar había preconizado, anticipándose a los tiempos, que “Moral y Luces son nuestras primeras necesidades”.

Equidad, exigencia moral e histórica

Las democracias deben aspirar a altos estándares en el campo de la equidad. En su base se hallan nociones de igualdad entre los seres humanos, respeto a los mismos y énfasis en la libertad, que son negados por la presencia de una gran falta de equidad económica y social. América Latina, señalada hoy como una de las regiones más desiguales del mundo, debe superar a través de la democracia lo que se ha convertido en uno de los más formidables obstáculos a su desarrollo.

Solidaridad, principio irrenunciable

La democracia significa, en esencia, corresponsabilidad. Es un proyecto colectivo que se funda en compartir derechos y deberes. El deber más elemental es el de la solidaridad. Poner en ejercicio activo ese valor implica enfrentar con todas las energías los serios problemas sociales de la región. Es una responsabilidad impostergable, no sólo de los gobiernos, sino de toda la sociedad. La democracia no podría renunciar a ese valor, bajo ningún pretexto, sin desnaturalizar su propia identidad básica.

Eficiencia y probidad

En las relaciones entre los ciudadanos y el Estado hay dos valores éticos fundamentales: la eficiencia y la probidad. Si la eficiencia en la gestión del Estado no se concibe como un propósito enmarcado en la ética, no habrá ni funcionamiento del mercado ni prestación de servicios públicos en consonancia con el objetivo del bienestar general de los ciudadanos. Y sin probidad, como principio de responsabilidad exigible a los funcionarios, ciudadanos y empresarios, no se tendrá un Estado eficiente y la credibilidad en las instituciones de la democracia se verá irremediabilmente erosionada. La corrupción, que distorsiona la asignación de los recursos y los incentivos, resquebraja la fibra social y mina los pilares morales de una sociedad. Es además un impuesto —el más oneroso— que terminan pagando los sectores más deprimidos de la comunidad.

La concertación, instrumento maestro de la democracia

La democracia debe orientarse activamente a promover y favorecer todas las formas de la concertación de esfuerzos entre los diversos actores de la sociedad. En la movilización de las potencialidades de ese capital social formidable que es la sinergia social de nuestras sociedades, se halla un instrumento fundamental para luchar por el desarrollo, superar la equidad y la pobreza y falta de fortalecer la gobernabilidad democrática. Los filósofos nos previenen que una de las debilidades mayores de las democracias actuales es su tendencia a derivar en sociedades muy fragmentadas, cuyos miembros encuentran más y más difícil identificarse con la sociedad política como comunidad. Fragmentados y encerrados en intereses estrechos, la ven sólo como un instrumento a utilizar. Enfrentar esa tendencia significa abrir el cauce a grandes concertaciones que permitan a los ciudadanos experimentar en los hechos la fuerza de la acción mancomunada.

A las concertaciones en el plano nacional debe sumarse el gran desafío que se plantea actualmente a las democracias latinoamericanas: profundizar y ampliar permanentemente los contenidos de la concertación regional. Se debe reiterar nuevamente y hacer realidad ese proyecto visionario de la fuerza inigualable de la América Latina integrada, que concibieron Bolívar y los padres de nuestra libertad. Nuestros países requieren una democracia que recupere para ella, en toda su plenitud, valores como los señalados y otros desde ya añadibles: que dé pleno paso a la participación ciudadana, proteja vigorosamente la libertad, asuma una visión ampliada de los derechos humanos, defienda la educación como prioridad ineludible, encare la falta de equidad, practique activamente la solidaridad, opere con eficiencia y probidad y promueva la concertación.

Esa democracia no es una utopía; es totalmente factible en esta América Latina pródiga en recursos potenciales y tierra de grandes ideales. Hará que nuestros ciudadanos se sientan totalmente representados, orgullosos de formar parte de una experiencia histórica de gran envergadura y que le aporten con empeño sus fuerzas. Tampoco es un lecho de rosas. Harán falta importantes esfuerzos para que valores éticos como los referidos se conviertan claramente en orientaciones en el camino, quedando así planteado este desafío ineludible.

Página en blanco a propósito

REFLEXIONES FINALES

Página en blanco a propósito

REFLEXIONES FINALES

Los países latinoamericanos y del Caribe, y con ellos el Banco Interamericano de Desarrollo, afrontaron en los 10 años pasados desafíos formidables en sus esfuerzos de progreso y modernización económica y social. Muchos de esos retos fueron sorteados con relativo éxito, mientras otros siguen siendo atendidos con renovados esfuerzos por parte de los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil de la región.

En esta difícil empresa la región ha venido consumiendo grandes energías, con un enorme costo social, pero el camino recorrido muestra frutos valiosos y una gran voluntad política que sigue comprometida con la consolidación y profundización de las transformaciones estructurales. Pero al cabo de 10 años de cambios los objetivos buscados se han vuelto más complejos y variados, como reflejo de un reclamo e impaciencia social cada vez más intensos y de un clima de crecientes incertidumbres provocadas por las crisis financieras globales. Ya no se trata solamente de alcanzar la estabilidad de precios y la recuperación del crecimiento económico, en que todavía falta consolidar el primero y acelerar significativamente el segundo, sino que también es necesario y urgente emprender efectivamente el progreso social en el marco de un desarrollo sostenible, equitativo y democrático.

Junto a la expansión del horizonte de los objetivos es necesario revisar y adecuar los medios y políticas ensayadas hasta ahora, aprovechando todo lo positivo que la región aprendió de sus propias experiencias y de las de otras latitudes geográficas que han sufrido inesperadas y graves crisis en años recientes. Todo ello nos debería ayudar a delinear las nuevas estrategias de desarrollo que los países latinoamericanos y del Caribe consideran apropiadas para sus respectivas realidades e intereses individuales, las que permitirían al Banco ajustar una vez más el desempeño del papel establecido por su Convenio Constitutivo.

Trataré a continuación de formular algunas ideas dirigidas a contribuir al debate sobre esa nueva visión estratégica del desarrollo económico y social de América Latina y el Caribe en su transición al siglo XXI. Corresponde identificar primero aquellos aspectos que a mi juicio deberían ser atendidos con mayor prioridad, frente a los cuales las políticas aplicadas en los 10 años pasados

han sufrido vacíos y falta de énfasis, o simplemente han resultado impotentes. Aunque cada aspecto es examinado separadamente, estamos conscientes de que los mismos forman parte integral de realidades complejas cuyo abordaje por la política económica requiere fórmulas globales e integradas.

Reforma y desarrollo social

El progreso social constituye sin lugar a dudas el aspecto más crítico y deficiente del desarrollo integral de los países de la región. Sabemos que en la problemática del desarrollo ésta es una área extraordinariamente compleja, frente a la cual podemos identificar con relativa claridad sólo algunos de sus componentes principales. Advertimos, no obstante, que la simple enunciación de los mismos está lejos del propósito de ofrecer un análisis de causalidad en este campo. Las deficiencias mayores en materia de progreso social se manifiestan de múltiples formas, entre las cuales la pobreza sintetiza las consecuencias de numerosos factores adversos. Uno de ellos lo constituye la inequidad congénita en la distribución del ingreso y la riqueza, derivada en gran medida de la acción persistente de políticas y estructuras económicas e institucionales de viejo origen histórico en la región, que se agravó en los años ochenta y que en los años noventa parece haberse aliviado muy levemente. Es así como persiste la noción de que la región padece de una de las desigualdades distributivas de ingresos peores del mundo y que entre las áreas de países en desarrollo ocupa tan sólo una posición intermedia. Con relación a la desigualdad en la distribución de la tierra, se ha ilustrado que “los siete países que tienen la mayor concentración de la propiedad de la tierra en el mundo están en América Latina”.¹

¿Que factores alimentan la pobreza? Uno que gravita significativamente se relaciona con la velocidad del crecimiento económico y su naturaleza. Dentro de determinado marco distributivo del ingreso, se ha observado que la aceleración del crecimiento económico contribuye en general a aliviar la pobreza, pero su efecto depende además de cuán alta es la tasa de crecimiento y cuán intensa la absorción de empleo hecha por la producción marginal. La experiencia de América Latina y el Caribe en los años noventa revela que los efectos de la recuperación del crecimiento económico sobre la pobreza han sido de signo positivo pero de poca monta. Y ello es así porque tanto la tasa de crecimiento económico alcanzada de 3,1% anual en 1990-97 como la absorción de trabajo en la producción han sido bajas. La tasa de desempleo abierto ha permanecido en niveles elevados, los más altos desde la crisis de los años treinta, bajando del promedio de 10,3% durante la “década perdida” a solamente 9,4% en 1991-96.

Además de los sesgos ahorradores de trabajo de las tecnologías modernas de producción, de los incentivos a la profundización del capital suministrados por la abundancia de recursos financieros externos, la baja de las tasas de interés y la sobrevaluación cambiaria en ciertos casos, se

¹ Shahid Javed Burki y Guillermo E. Perry. *The Long March. A Reform Agenda for Latin America and the Caribbean in the Next Decade*. The World Bank. Washington, D.C., 1997. Pp. 87 y 90.

tienen los efectos del desplazamiento de mano de obra de algunas de las reformas estructurales, en especial las de privatización de empresas públicas, de racionalización del Estado y de modernización de la empresa privada.

En otras palabras, para que la aceleración del crecimiento contribuya al alivio de la pobreza, su tasa deberá sobrepasar ciertos niveles críticos —muchos la estiman en al menos 6% anual— junto a la eliminación de las distorsiones de precios y otros incentivos que aquejan a los mercados de los factores productivos, capital y trabajo, a modo de poder compensar los efectos adversos sobre el empleo de las reformas y la modernización tecnológica. Solamente así sería posible revertir las tendencias de los años noventa a ampliar el sector informal, que según la OIT habría suministrado 84 de cada 100 nuevos empleos creados en América Latina y el Caribe en el período 1990-95.² El sector informal latinoamericano estaría absorbiendo alrededor del 57% de la fuerza de trabajo regional, a niveles de productividad e ingreso sustancialmente menores que los relativos a la economía formal de la región, actuando así de hecho como un “hipertrofiado sistema de seguro de empleo” y cobijando una gran parte de la población de bajos ingresos, sin beneficios de salud ni seguridad social. Para algunos este sector sería a la vez una especie de reserva laboral y eventualmente de capacidad empresarial susceptible de movilizar para el apoyo de los futuros desarrollos productivos de la región. Es deseable que así sea.

Y los problemas que encierra el sector informal se confunden con los del medio urbano. En este sentido el sector informal surge y se expande como expresión de un fenómeno predominantemente urbano. El proceso de la urbanización en América Latina y el Caribe ha sido extraordinariamente rápido. Un 75% de la población de la región se encuentra concentrada en ciudades, en comparación con un 65% en 1980. A esta dinámica expansiva no fueron capaces de responder la industria y los servicios para crear los puestos de trabajo productivo y bien remunerados que se necesitaban, ni la infraestructura en viviendas ni servicios de educación, salud, electricidad, agua y sanitarios, transporte y comunicaciones fueron capaces de responder a las mayores demandas, surgiendo en consecuencia crecientes síntomas de dualismo, marginación y exclusión social. En síntesis, hubo un crecimiento de las ciudades pero con deterioro de sus perfiles de urbanización. Junto a las élites sociales y económicas amuralladas, crecieron las barriadas populares con todas las consecuencias que era lógico esperar: mayores diferencias de ingreso y riqueza y con ello una profundización de la división interna de las ciudades; el desempleo abierto y disfrazado; la criminalidad; el tráfico de drogas; el problema de los niños de la calle; el trabajo infantil; la toxicomanía, y la prostitución entre sus lacras sociales más lacerantes. Y la mayor paradoja es que frente al agravamiento de la crisis social, la capacidad del Estado de bienestar disminuyó o se dismanteló.

Aunque un crecimiento económico robusto y sostenido a largo plazo es condición necesaria, así como también lo es la estabilidad macroeconómica y de precios, corregir las tendencias al

² CEPAL. *La brecha de la equidad*. LC/G 1954 (Conf. 86/3), 12 de marzo de 1997, p. 61.

deterioro social requiere más que ello. En esto hay un verdadero consenso y ahora se trata de colocar la búsqueda del progreso social como punto focal de las nuevas estrategias de desarrollo, ya no como simple expresión retórica de una preocupación ética o moral, sino más bien como reconocimiento de la necesidad de establecer efectivamente las bases que hagan viable la empresa del desarrollo económico sostenible a largo plazo y la consolidación democrática.

Un desafío inmediato consiste en establecer las condiciones económicas necesarias para crear más fuentes de trabajo, pero tanto la tecnología moderna como los requisitos de mayor competitividad comercial externa se traducen en una menor absorción de trabajo por unidad de producto. Y éste es un problema que enfrentan no sólo los países en desarrollo, entre ellos los de América Latina y el Caribe, sino también los países industrializados, especialmente los europeos. En el contexto de nuestra región la necesidad consiste en crear empleo y aumentar la productividad, especialmente en los sectores más retrasados y de menores ingresos, respondiendo así directamente al reclamo social de combatir la pobreza.

Al nivel de la política económica se necesita identificar los patrones de producción y de localización de las actividades que permitan aumentar la intensidad del empleo, recurriendo a una instrumentación que incluya la variedad de medidas necesarias y eficaces a esos fines, entre ellos los incentivos fiscales, el financiamiento y la provisión de elementos de infraestructura física que estimulen la expansión y diversificación productiva del sector privado. En el marco de una estrategia económica general con esa orientación, es necesario incluir programas más específicos para acicatear el aumento de la productividad y la introducción de tecnología intermedia entre las actividades de la economía informal. El aumento de la productividad en general en toda la economía, pero con mayor razón en el ámbito de la economía informal, es un requisito indispensable para mejorar efectivamente la competitividad interna y externa, y con ello elevar el ingreso individual con que combatir la pobreza.

Pero los esfuerzos dirigidos a aumentar el empleo y la productividad serán infructuosos si se carece de la cantidad y calidad de recursos humanos necesarios. El mejoramiento de la calidad es de una importancia crítica, según se ha observado en numerosas experiencias, y es un requisito fundamental para avanzar en los procesos de modernización económica y de globalización de mercados. Desde mediados de siglo se reconoce que la inversión en capital humano —educación y salud, principalmente— es necesaria para el crecimiento económico, quizá tanto o más que la inversión en capital físico, pero además de ese papel instrumental se ha considerado desde siempre que ella es una condición *sine qua non* de la dignidad humana.

En el campo de la educación en América Latina y el Caribe hay dos aspectos deficitarios que merecen la más pronta y mayor atención: los de la educación básica y secundaria, cuyas funciones son ayudar al individuo a conocer la realidad, a formar su propia identidad y a enseñarle a hacer y a convivir. Ellos son además fundamentales para mejorar la vida democrática y preparar a la región a insertarse con éxito en las nuevas realidades globalizadas que vive la humanidad. Asimismo, la educación técnica y vocacional, la educación universitaria y la actividad de investigación son también igualmente importantes para los esfuerzos de la región por participar en la carrera del

conocimiento. En relación con los servicios de salud preventiva y curativa podemos emitir conceptos equivalentes sobre su significación para el bienestar humano y como requisito crítico para mejorar la equidad distributiva y permitir el aumento de la productividad y el crecimiento económico sostenido.

En último término, consideramos que cada país ha de definir más específicamente el papel y la naturaleza de sus sistemas educativo y de salud, así como los recursos que ha de asignar a estas actividades, cómo usarlos y cómo aprovechar de manera óptima la capacidad de los sectores público y privado en la administración y provisión de estos servicios sociales. En esto ha de evitarse caer en la falacia de la simplificación excesiva y en la confusión entre eficiencia económica en el uso de los recursos, que ha de ser siempre un requisito de la buena administración, y la eficacia de los sistemas de educación y salud, que por sobre todo es la condición rectora en este campo.

Crisis financieras y vulnerabilidad externa

Otra área en que la experiencia del desarrollo regional en la década pasada muestra vacíos importantes consiste en las condiciones de vulnerabilidad frente a crisis externas, respecto de las cuales se carece de mecanismos de contención a nivel nacional y de protección efectiva a nivel internacional. Y el problema es que la dinámica del crecimiento y transformación del sistema financiero global es algo que no solamente ha superado con mucho la expansión de la producción y el comercio mundial, sino que también el conocimiento en torno a su desenvolvimiento es francamente incompleto, lo cual ha suscitado preocupaciones e incertidumbres aun desde antes de las crisis de los últimos años. ¿Cómo explicar de otro modo la sorpresa experimentada en ciertos círculos ante la reciente crisis financiera asiática iniciada en Tailandia en junio de 1997? Esta derivó en una crisis sistémica cuyos efectos —el llamado contagio— se proyectaron a todo el mundo, no solamente los países asiáticos, sino también los latinoamericanos e incluso los países industrializados.

Y según lo señala Martin Feldstein en un artículo reciente: “Como la muerte y los impuestos, las crisis económicas internacionales no pueden evitarse. Ellas continuarán ocurriendo como ha sido a través de los siglos. Pero la rapidez alarmante con que la crisis asiática de 1997 se esparció ha mostrado como tan solo un cambio de percepción puede perturbar aun a las economías más estables”.³

Las crisis financieras recientes y las ocurridas en los años ochenta y a principios de los noventa han puesto de manifiesto que la globalización de los mercados financieros ha sido un proceso altamente inestable, frente al cual las reformas de apertura de la cuenta de capital hechas de manera apresurada y desaprensiva han aumentado la vulnerabilidad externa y el riesgo de sufrir los efectos del contagio de las crisis externas, que han sido devastadores para las economías reales y las condiciones sociales internas de los países.

³ Martin Feldstein. *A Self Help Guide for Emerging Markets*. Foreign Affairs. Marzo/Abril 1999. P. 93.

La experiencia demuestra que los mercados financieros son inherentemente inestables, con fases de auge acelerado y colapsos drásticos, como resultado de imperfecciones en la información disponible, cambios en la interpretación de los hechos, incertidumbre relativa al futuro y cambios de expectativas, a consecuencia de lo cual los flujos financieros privados —que hoy constituyen una parte predominante de los flujos totales— sufren de una inestabilidad elevada. A ello se une el que muchos países receptores carecen de estructuras financieras sólidas y de las normas e instituciones de regulación y supervisión apropiadas. Además, en los períodos de auge la disponibilidad excesiva de capitales externos alimenta los desequilibrios macroeconómicos y debilita la cautela financiera, mientras que en los períodos de baja el pánico y el contagio afectan tanto a las economías débiles como a las prósperas con resultados económicos reales y sociales desfavorables y multiplicados.

Frente a estas nuevas realidades de los mercados financieros globalizados y de las crisis de “nuevo cuño”, como se les ha denominado, surge la necesidad de buscar fórmulas de defensa a nivel nacional y de protección a nivel internacional. Primero, en el plano interno de nuestras economías una condición de importancia crítica como última muralla de contención consiste en fortalecer sus reservas monetarias internacionales y en asegurar un acceso efectivo y rápido a fuentes externas de liquidez complementaria, que a un costo razonable ayuden a proteger el tipo de cambio y a ofrecer los espacios de tiempo requeridos por los ajustes económicos y financieros internos. Entre los flujos de capitales internacionales el componente más voluble, a la vez que una vía de transmisión de la inestabilidad de un país a otro, ha sido la inversión a corto plazo, hecha principalmente por bancos de inversión, fondos mutuos y otros, que para mantener sus posiciones de cartera y responder a posibles giros de depósitos por pérdidas en un mercado retiran sus fondos desde países prósperos o estables. Frente a este fenómeno la experiencia ha mostrado que ciertas medidas de control y tratamiento tributario han sido relativamente efectivas en desalentar la entrada y penalizar las salidas intempestivas de este tipo de fondos.

Sin embargo, hay otras condiciones previas, tanto o más importantes, que están llamadas a consolidar la estabilidad económica; a robustecer el sistema financiero interno y a hacerlo más eficiente y transparente; a montar las condiciones institucionales y normas apropiadas de carácter regulador y de supervisión y control por las autoridades monetarias, y a establecer sistemas de información estadística completos, veraces y actualizados. Otro factor anotado por Garten⁴ se refiere a las condiciones políticas internas, cuya legitimidad democrática, cuando existe, es el mejor antídoto contra la corrupción, el nepotismo y otros males.

Los objetivos de cooperación económica entre los países latinoamericanos tienen ya una historia centenaria, de la cual la gestación del propio Banco es un ejemplo, así como también la tienen los procesos de integración económica iniciados hace 40 años. La profundización y ampliación de estos procesos en los 10 años pasados han contribuido a aumentar significativamente las

⁴ Jeffrey E. Garten. *Lessons for the Next Financial Crisis*. Foreign Affairs. Marzo/Abril 1999. P. 80.

exportaciones de estos países y a mitigar los efectos recesivos provocados por las crisis financieras externas. Por cierto, todo cuanto se avance en la integración económica regional y continental, tanto en el ámbito comercial como financiero, es un objetivo de la mayor trascendencia para el desarrollo y estabilidad económica de estos países, como lo ponen de manifiesto las experiencias integracionistas más adelantadas de Europa. Las incertidumbres que nos plantean la recurrencia de las crisis financieras globalizadas y la vulnerabilidad al contagio de las mismas, nos hacen pensar que los países latinoamericanos deberían no solamente ampliar y estrechar sus relaciones comerciales recíprocas, sino también buscar fórmulas imaginativas y efectivas de cooperación financiera.

Segundo, en el ámbito internacional, las crisis financieras recientes han generado grandes incertidumbres y la preocupación por su difusión o contagio, inicialmente a través de las relaciones entre variables financieras y luego por sus efectos sobre las economías reales. La creciente vinculación entre las condiciones financieras internas e internacionales, acentuada por las reformas dirigidas a liberalizar los sistemas financieros internos y a abrir la cuenta de capital, unida a los fenómenos de globalización de los mercados y multiplicación de los instrumentos y las prácticas operativas, y apoyada en métodos de procesamiento electrónico y de actividad ininterrumpida de las operaciones financieras, ha tenido efectos múltiples y complejos.

Entre ellos figuran un gran aumento de los montos y la movilidad de los fondos transferidos entre países —o más bien a los ahora llamados mercados emergentes— y una mayor complejidad en el desempeño del sistema financiero internacional, que han hecho más difusa la relación entre la evolución de las condiciones económicas reales o fundamentales y los cambios en las variables financieras y, en consecuencia, han aumentado el rango no explicado o irracional de estos cambios. Hoy se señala que “... nadie tuvo un cuadro claro del sistema financiero global aún antes de la actual crisis impulsada por las incertidumbres”,⁵ y todavía peor que eso: “¿Si no sabemos explicar cómo surge la pérdida de confianza, cómo podríamos estar seguros de las medidas que la restablezcan?”⁶

Como una reacción a la gravedad de la crisis asiática —la peor desde los años treinta— y su rápida transmisión al resto de las economías en desarrollo, e incluso al mundo industrializado, las autoridades de gobierno de muchos países y de organismos internacionales han manifestado sus preocupaciones y voluntad por buscar fórmulas tendientes a prevenir y enfrentar mejor las crisis financieras. En ese sentido se han conseguido ciertos avances, entre los cuales se destacan una línea de crédito contingente en el FMI acordada por la reunión de ministros de finanzas en Washington, D.C. el pasado mes de abril; la iniciativa de las Naciones Unidas de presentar un análisis y propuestas de políticas frente a las crisis financieras, que aboga por la “necesidad de reformar de manera integral el sistema financiero internacional...”, atendiendo urgentemente seis esferas fundamentales:⁷

⁵ Jeffrey E. Garten. Op. cit., p. 76

⁶ Joseph E. Stiglitz. Knowledge for Development: Economic Science, Economic Policy, and Economic Advice. Annual World Bank Conference on Development Economics 1998. Washington, D.C., 1999. P. 29.

⁷ Naciones Unidas. *Hacia una nueva arquitectura financiera internacional*. Informe del Grupo de Trabajo del Comité Ejecutivo de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas. 21 de enero de 1999. CEPAL, LC/G. 2054, marzo de 1999. Pp. 44, 46 y 47.

- Consonancia de las políticas macroeconómicas a nivel global;
- Liquidez internacional adecuada en épocas de crisis;
- Códigos de conducta, información, supervisión y regulación financiera a nivel nacional e internacional;
- Autonomía de las economías en desarrollo en el manejo de la cuenta de capitales;
- Anuencia internacional para suspender el servicio de la deuda;
- Red de organismos regionales y subregionales para apoyar el manejo monetario y financiero internacional.

Los académicos también han lanzado ideas interesantes sobre cómo disminuir el riesgo de nuevas crisis financieras. Buitier y Sibert proponen una opción general de refinanciamiento para toda deuda en dólares, que pagando una comisión penal pueda ser ejercida a discreción del prestatario para posponer por 3 a 6 meses el pago de un compromiso. Esta opción abriría un espacio de tiempo que en caso de una crisis financiera permitiría aplicar medidas de emergencia y restablecer condiciones más ordenadas.⁸

La misión del Banco en los próximos años

Las megatendencias y los retos del futuro

Al dirigir nuestra atención a la evolución económica regional e internacional durante la coyuntura que vivimos en el umbral del nuevo siglo y a las grandes tendencias que nos avizoran en los próximos años, me parece que los países latinoamericanos y del Caribe enfrentan nuevos y más difíciles retos, que son ineludibles, urgentes y que comprometen enormes esfuerzos internos en estos países, así como una renovada y más efectiva cooperación económica internacional, en cuyo marco corresponde al Banco afianzar y seguir adecuando su misión en favor del desarrollo de la región. ¿Cuáles serían esas tendencias y requerimientos de apoyo de parte del Banco?

Primero, existe el problema de las incertidumbres y de los condicionamientos que impone la globalización de la economía mundial. Reconocemos que este fenómeno ofrece también oportunidades de desarrollo a nuestros países, que deberían tratarse de identificar y aprovechar en forma óptima. Pero nuestra preocupación principal es que la globalización no es precisamente una panacea y que, por el contrario, plantea grandes riesgos de exclusión, de acentuación de la desigualdad en la distribución del ingreso y la riqueza, de mayor desempleo y pobreza, y de choque con los valores culturales y formas de vida de nuestros pueblos, además de un cercenamiento de la autonomía de los países en el ejercicio soberano de las políticas nacionales.

⁸ Willem Buitier y Anne Sibert. UDROP. A Small Contribution to the New International Financial Architecture. International Finance. Julio 1999 (citado por *The Economist*, May 1st 1999, p. 74).

Segundo, hay incertidumbres e inestabilidades que proyectan algunos componentes importantes de los flujos de capitales privados del financiamiento externo de la región. Los fondos de origen privado se convirtieron en el componente predominante de todos los recursos financieros externos recibidos por la región en los años noventa, pero su destino se ha concentrado en unos pocos países y sectores. Y es probable que este cuadro general se mantenga en los próximos años. Uno de los peores efectos adversos para el desarrollo provocados por estos recursos radica en su extraordinaria inestabilidad —o “volatilidad”, como se le ha rebautizado en años recientes— según lo han revelado las crisis financieras en América Latina en 1994-95 y 1998, y en Asia en 1997-99. Ya hemos señalado que la recurrencia cada vez más frecuente de estas crisis y la creciente severidad de sus efectos han provocado la búsqueda urgente de una nueva arquitectura financiera internacional, que mejore las defensas e inmunidad del sistema financiero internacional a fin de evitar los efectos de contagio y retropropulsión de las crisis. De hecho, cada país necesita establecer condiciones, políticas e instituciones que disminuyan la exposición a esos riesgos y la vulnerabilidad a la transmisión de las fluctuaciones comerciales y financieras externas.

La tercera tendencia es la formación o fortalecimiento de bloques comerciales y económicos, ante la pasividad a la que ha llegado el movimiento de liberalización del comercio mundial, con avances y retrocesos y signos diversos de neoproteccionismo. Esta es una realidad compleja, a la que se suma el deterioro centenario de los precios reales de las materias primas, que llama a la reflexión y a un examen más profundo de las perspectivas y el futuro de la integración económica regional y de las relaciones de nuestros países con otros bloques a nivel continental y mundial.

Cuarto, se observa la tendencia a la globalización de los procesos de producción, la internalización de las empresas y la formación de conglomerados y, por ende, de la inversión, que obligan a nuestros países a aumentar la productividad y competitividad de sus economías y a mejorar sus recursos humanos, la estabilidad política y el marco jurídico y económico que condicionan la atracción y oportunidades de rentabilidad a la empresa e inversión extranjeras.

Quinto, hay una transformación cada vez mayor de la estructura del comercio mundial, con un contenido creciente de servicios y productos intensivos en el uso del conocimiento avanzado y de tecnologías modernas, a la vez que una participación declinante de las materias primas. Los países latinoamericanos y del Caribe enfrentan un serio desafío de ampliar y mejorar las exportaciones sobre la base de un gran esfuerzo de desarrollo de ventajas comparativas nuevas y dinámicas, y de fortalecimiento de sus ventajas comparativas tradicionales.

Sexto, se observa una creciente fatiga en el mundo industrializado para sostener las corrientes de cooperación internacional para el desarrollo, que se ha observado con mayor claridad desde que terminó la Guerra Fría y el embate de las corrientes internacionales de capital privado. Las consecuencias adversas de este fenómeno se están sintiendo cada vez más en los países en desarrollo en general y en los de América Latina y el Caribe en particular, especialmente en la gran mayoría de las economías que por su tamaño reducido, escasez de recursos naturales, retraso económico, social e institucional, e inestabilidad política no son lo suficientemente atractivas para la inversión privada extranjera. Los organismos financieros multilaterales no están exentos de sufrir

las consecuencias de ese estado de fatiga, además de un constante asedio ideológico, todo lo cual obliga a extremar los esfuerzos de estas entidades con el fin de mejorar su efectividad y reforzar la relevancia de su papel en las tareas del desarrollo económico y social de sus países miembros.

Estas realidades en el plano internacional se acompañan también de los retos y nuevas demandas surgidas en el marco regional latinoamericano. Entre ellos nos parece oportuno destacar los siguientes: a) el imperativo de atacar las condiciones de desigualdad y de pobreza en la mayoría de nuestros países, junto a la solución de situaciones intolerables de exclusión social de las minorías étnicas, de marginalidad urbana y de pobreza rural; b) el logro de la sustentabilidad económica, política y social de las reformas estructurales avanzadas por los países, así como de las estrategias económicas basadas en el funcionamiento de los mercados y la iniciativa privada, que a raíz de las crisis de los últimos años y de la debilidad e inestabilidad de los procesos de recuperación económica, así como de la falta de avances significativos en materia social, han alimentado un clima de creciente cuestionamiento y protesta popular en relación con la continuidad del modelo de políticas imperante; c) la necesidad de corregir las tensiones surgidas en los procesos de integración económica subregional y regional, que reflejan los efectos adversos de impulsos proteccionistas provocados por las crisis financieras internacionales de los años recientes.

Revisión de las prioridades e instrumentos del Banco para los próximos años

Una mirada a la experiencia de años anteriores

Cada ejercicio de reposición de los recursos del Banco ha formulado objetivos actualizados y nuevos mandatos para la acción de este organismo. En particular, las dos últimas reposiciones de recursos —el Séptimo Aumento General de Recursos acordado en 1989 y el Octavo Aumento General de Recursos establecido en 1994— significaron no solamente aportes adicionales de capital de magnitudes importantes, que aumentaron el capital acumulado a US \$100.000 millones, en comparación con una cifra acumulada de US \$44.000 millones a fines de 1987 y 1988, sino también un fortalecimiento de su papel en el desarrollo económico y social de la región.

El Séptimo Aumento General de Recursos encargó nuevos mandatos a la institución, con el objeto de contribuir más efectivamente a la recuperación del crecimiento económico de la región y a mejorar sus condiciones sociopolíticas. Entre ellos cabe destacar la introducción de los préstamos sectoriales, con el fin de fortalecer la capacidad del Banco de dialogar sobre política económica con sus países prestatarios, identificar y resolver los estrangulamientos y mejorar la formulación de las estrategias para la acción del Banco. Los préstamos sectoriales podían comprometer hasta un 25% del programa de préstamos del Banco en el período de la reposición: 1990-93.

Otra orientación básica la constituyó la continuidad de la antigua práctica solidaria de la institución, al mantener el encargo de asignar un 25% de los recursos propios del Banco a los sectores de ingresos más bajos. Asimismo se le encargó al Banco destinar mayores recursos a la protección ambiental y conservación de la riqueza natural; contribuir al fortalecimiento del papel

de la mujer en el desarrollo; aumentar el apoyo a la microempresa, y prestar más cooperación técnica para la preinversión y el ciclo de proyectos, el desarrollo institucional y la implementación de proyectos y programas. Una vez más el Banco mostró ser una institución flexible y comprometida con el desarrollo regional, al dar cumplimiento a los nuevos requerimientos y mandatos que le encargaron sus gobernadores y reafirmar esa larga tradición de mantener una capacidad de servicio relevante en beneficio del desarrollo de sus países miembros.

Pero los cambios en las realidades económicas, sociales y políticas en América Latina y el Caribe y en el mundo siguieron su curso, y con ello los desafíos al Banco replantearon la necesidad de adecuar el papel y las actividades de la institución una vez más. El Octavo Aumento General de Recursos aprobado en 1994 significó no solamente un aumento muy importante del capital social del Banco, sino que también trajo consigo una serie de objetivos de política más variados y ambiciosos que en el pasado, que abrieron nuevos causes de acción a la institución.

Junto con el apoyo a las reformas estructurales, inclusive la modernización del Estado, se reiteró el compromiso con el progreso social, particularmente el combate a la pobreza, la exclusión y la desigualdad en la distribución de los frutos del crecimiento y las reformas institucionales. Las nuevas orientaciones de política nos permitieron retomar con renovado impulso el apoyo directo al sector privado, acotado por parámetros definidos, y para proyectos de infraestructura económica y social.

Nuestros objetivos en los próximos años

El BID está llamado a responder a estas nuevas demandas que aparecen en el horizonte presente y futuro de nuestros países miembros prestatarios. Las grandes prioridades que el Banco debe atender y que serán nuestros objetivos principales en los próximos años son como siguen:

Aumentar las defensas frente a la volatilidad de los mercados y el ciclo económico mundial. Este objetivo comprende:

- el sostenimiento de políticas macroeconómicas sanas, en el campo fiscal donde aparecen las grandes dificultades de las presentes circunstancias, así como políticas monetarias prudentes que acompañen, junto con las fiscales, a los regímenes cambiarios;
- un aumento significativo del ahorro interno, impulsado por la modernización de las estructuras fiscales, la modernización de los mercados de capital, y la promoción del ahorro individual a partir de las reformas de los sistemas de previsión. No cabe duda que un mayor ahorro interno disminuirá la dependencia de los flujos de capitales externos de corto plazo;
- una política de estímulo a la incorporación y difusión de tecnologías apropiadas, incluidos los modernos sistemas de información aplicados a los procesos productivos y a las políticas sociales, asesorando a los países en la adopción de decisiones informadas para protegerse de las consecuencias no deseadas de la tecnología moderna, con los consiguientes costos que ello acarrea.

Fortalecer el apoyo a las políticas sociales.

Este objetivo central en los mandatos de los Gobernadores deberá apoyarse en diversos componentes:

- apoyo para mejorar la gestión y eficiencia del gasto social mediante políticas clave para la acción pública y privada;
- una política activa de apoyo a la inversión en capital social, particularmente en el ámbito de la educación y la salud;
- una política de apoyo a la productividad a partir de la capacitación y el adiestramiento de la fuerza de trabajo, la flexibilización de los mercados laborales, y el apoyo decidido a la microempresa y a la empresa pequeña y mediana;
- apoyo al mejoramiento de las condiciones de vida en las ciudades y en el medio rural, mediante la inversión en infraestructura económica y social;
- asistencia focalizada a grupos excluidos, como las comunidades indígenas, minorías étnicas, infancia desvalida, con vistas a romper el círculo vicioso de la pobreza, y
- apoyo para resolver viejos y crecientes problemas sociales presentes con mayor o menor intensidad en todos los países, como la corrupción y la violencia urbana y doméstica y el narcotráfico.

Apoyo a las reformas institucionales.

En este campo se abren dimensiones nuevas y más complejas que las que hemos vivido hasta el presente, a medida que las reformas institucionales tocan áreas muy sensibles de la opinión pública, incorporadas en sus valores, tradiciones e ideologías. Pero es fundamental dar por entendido que las reformas institucionales constituirán los grandes frentes en los cuales deberá concentrarse la acción de las políticas públicas en los próximos años.

En particular, estoy pensando en:

- el papel del Estado, que incluye la creación de un servicio civil eficiente y responsable y el establecimiento de marcos legales y de regulación adecuados para viabilizar a largo plazo y en forma transparente las decisiones de privatización;
- una reforma efectiva del Poder Judicial y del Poder Legislativo para que puedan cumplir el papel relevante que les toca en la nueva sociedad a la que aspiramos;
- el estímulo a la cooperación activa entre el Estado y la sociedad civil, generando redes para mejorar el uso de recursos públicos y privados, y el voluntariado social, y
- apoyo decidido a la integración regional y a su inserción en acuerdos hemisféricos y mundiales. Con ello se abrirían nuevas oportunidades a la cooperación hemisférica y con otras áreas del mundo, como Europa y Japón. La inserción de América Latina y el Caribe en la economía internacional y la valorización de la integración regional y subregional en el Continente desempeñarán un papel fundamental en el concierto de las relaciones internacionales.

Estas son las prioridades principales para la acción del Banco que seguirán orientando nuestros esfuerzos de cooperación en favor del desarrollo económico y social de América Latina y el Caribe en los próximos años.

La valorización de los instrumentos del Banco

El Banco tiene a disposición de sus países miembros una gama variada de instrumentos financieros y no financieros que, debidamente actualizados, pueden prestar un apoyo importante a América Latina y el Caribe al ingresar al nuevo siglo. Al margen de la coyuntura actual de los mercados internacionales, es necesario comenzar por reconocer que los países de la región se están diferenciando cada vez más en relación con el tipo de asistencia financiera y no financiera que requieren del Banco.

En efecto, existe una demanda de un grupo de países que ha alcanzado un grado de desarrollo relativo mayor, que disfruta de un acceso creciente a los mercados mundiales de capital y que son receptores de abundantes flujos de inversión privada extranjera directa. Estos países solicitan los *servicios financieros* del Banco para acompañar el proceso de descentralización de la inversión social y de infraestructura, apoyar el desarrollo de los mercados locales de capital, y movilizar recursos del sector privado.

La demanda de servicios *no financieros* de este grupo de países estará crecientemente articulada alrededor de programas de cooperación técnica, expresando el papel del Banco como instrumento de “preinversión” social y de convocatoria, de innovación y modernización institucional; de articulación de las pequeñas y medianas empresas a los mercados globales; de aprendizaje y difusión de conocimientos a toda la Región. Sobre todo, la vinculación de este grupo de países con el Banco será fundamental para desarrollar en la institución mecanismos de estímulo a la cooperación regional, que es uno de los grandes activos de nuestra región.

Otro grupo de países, con limitado acceso a los mercados internacionales de capital privado, acuden al Banco esencialmente como intermediario financiero de recursos a largo plazo para respaldar programas y proyectos prioritarios. Para este grupo de países, los préstamos del Banco constituyen mecanismos de financiamiento de la inversión pública y correas de transmisión de la experiencia de política económica en otros países de la región, a la vez que un apoyo del proceso de reforma y modernización institucionales de los estados nacionales. Este grupo de países encontrará en el Banco un apoyo importante para atender a los objetivos de crecimiento y desarrollo, y el Banco, a su vez, continuará poniendo a su disposición todos los mecanismos de apoyo a las reformas, actuando como agente catalítico de los inversionistas privados y como vínculo con la integración regional.

Por último, seguiremos cooperando con los países de menor desarrollo económico relativo, muchos de los cuales requerirán el apoyo financiero tradicional del Banco, pero en términos y condiciones concesionales apropiados para respaldar los programas de reformas e inversiones y contribuir a resolver los problemas sociales y de la pobreza. El Banco se propone continuar forta-

leciendo la capacidad de estos países para formular y ejecutar programas de inversión, robusteciendo las instituciones responsables de su ejecución y movilizandando la capacidad de gestión de las comunidades y gobiernos.

Estas diferencias entre países nos indican también que el concepto de graduación, tal como ha sido entendido tradicionalmente, no es el más adecuado para la realidad de nuestra región y para el Banco. Ciertamente algunos países, por sus propias razones, podrán optar por no utilizar al Banco como “una fuente” de financiamiento. Sin embargo, creemos que los países seguirán vinculados institucionalmente al Banco, no necesariamente para financiar sus programas nacionales de inversión, sino como miembros de un colectivo regional de cooperación económica que requiere la participación activa de todos y cada uno de sus miembros. Esta es una tarea indispensable, en la que el Banco continuará trabajando a través de la cooperación técnica y el apoyo financiero a los procesos de integración y proyectos supranacionales.

Pasemos ahora a referirnos a los instrumentos de la institución. El Banco dispone de dos tipos de instrumentos para trabajar con sus países miembros: los llamados servicios financieros, constituidos por los recursos del capital ordinario y concesionales, y los llamados servicios no financieros que la institución ofrece a través de la cooperación técnica nacional y regional. La importancia relativa de estos instrumentos variará de país en país por las razones expuestas más arriba, pero estoy persuadido de que los servicios no financieros desempeñarán un papel cada vez más importante en la vida del Banco a medida que el desarrollo de la región vaya consolidándose.

Los instrumentos de los que dispone el Banco son muy variados. Quiero mencionar, entre otros, los siguientes:

- *Una capacidad sostenible de préstamo*, cercana a los US\$8.500 millones anuales, contando para ello exclusivamente con la movilización del capital exigible de los países no prestatarios (casi 50% del total). A ello se agrega la suma de recursos concesionales que han sido asegurados por los Gobernadores el 9 de diciembre del 1998, que permitirá poner a disposición de los países de menor desarrollo relativo un monto de aproximadamente US\$6.500 millones hasta el año 2009. Las operaciones de préstamo del Banco son tan importantes por su componente financiero, como por su condición de vehículos de transmisión de experiencias y de reformas institucionales y de política y hacen posible que con un monto limitado de recursos podamos contribuir a orientar las políticas de desarrollo hacia una mejor utilización de los recursos de inversión en los distintos sectores de actividad en cada país.

- *Mecanismos de asociación con el sector privado* en proyectos de infraestructura, desplegando el poder catalítico de los recursos del Banco que se multiplican cuatro o cinco veces con la participación de fuentes privadas de deuda y capital. El Banco se propone movilizar recursos privados para financiar un número creciente de transacciones innovadoras. Su principal contribución consistirá en evaluar las dimensiones socioeconómicas y ambientales de los proyectos y aumentar, gracias a su presencia, la confianza de que se respetarán los contratos que los amparan.

- *La cooperación técnica nacional* sigue siendo un elemento esencial para apoyar los procesos de reformas económicas, sociales e institucionales en los países miembros. Junto a los recursos propios, el Banco dispone de los recursos bilaterales que aumentan considerablemente nuestra capacidad para alcanzar estos objetivos. Otro instrumento a disposición de los Gobiernos que está contribuyendo eficazmente al mejoramiento del clima para la inversión privada, así como a la formulación de políticas y al diseño de instrumentos para apoyar las pequeñas y microempresas, es el Fondo Multilateral de Inversiones (Fomin).

- *La cooperación técnica regional*, por lo dicho anteriormente, deberá seguir desempeñando un papel importante en la vida futura de la institución. Disminuir la capacidad de intervención en esta área sería perder un vigoroso instrumento de apoyo para toda la región y particularmente para los países de menor desarrollo económico relativo. La creación de instituciones como el INDES, la formación de recursos humanos en el área social, o la cooperación con los centros de investigación para estudiar conjuntamente problemas de interés común, son ejemplos paradigmáticos de la importancia de este tipo de iniciativas y justifican la necesidad de continuar apoyando este instrumento.

- *La contribución del Banco al debate intelectual* de ciertos problemas clave del desarrollo económico y social, así como el apoyo a la integración continental. Las variadas y múltiples contribuciones que el Banco ha hecho al respecto a través de sus departamentos operativos regionales, el Departamento de Desarrollo Sostenible, el Departamento de Integración y la Oficina del Economista Principal en ese sentido, confirman la importancia del análisis comparativo de políticas y experiencias nacionales y sectoriales que sólo instituciones como el Banco pueden contribuir a realizar, poniendo al servicio de los países y gobiernos su conocimiento especializado.

- *La promoción de diálogos nacionales francos* sobre la situación económica y social de los países ha sido un esfuerzo igualmente útil para el Banco y para las autoridades nacionales, y ha servido también para alentar puntos de encuentro sobre enfoques alternativos para enfrentar los problemas económicos y sociales. Consideramos que esta capacidad del Banco debe ser mantenida y alentada. De igual forma, creo que es fundamental promover el diálogo entre distintos países para conocer sus problemas comunes y encontrar soluciones alternativas para enfrentarlos, como un incentivo adicional para la acción concertada.

- *La capacidad de respuesta del Banco frente a emergencias originadas por desastres naturales o situaciones financieras internacionales* es esencial. El Banco asumirá el liderazgo para hacer frente a las consecuencias de los desastres naturales, apoyando la reconstrucción de la infraestructura en un contexto de profundización de las reformas y alivio del impacto sobre los grupos vulnerables. Las consecuencias de los desastres ocurridos en el año 1998 para los países de la región son una clara expresión de la importancia que tiene el apoyo del Banco, a través de todos los mecanismos disponibles, para enfrentar estas situaciones de emergencia, que lamentablemente se presentan de forma recurrente. La participación del Banco frente a las crisis financieras será concordante con nuestro mandato de fortalecer el proceso de reforma estructural y social, protegiendo los intereses de los sectores más vulnerables de la sociedad y complementando de esta forma la actuación de las organizaciones de Bretton Woods.

- *El diálogo con los organismos no gubernamentales y con las instituciones de la sociedad civil.* En este campo el Banco puede cumplir un papel importante, estableciendo puentes de comunicación y cooperación entre estas instituciones y los gobiernos a partir de su contribución a los programas sociales. Lo realizado hasta ahora muestra que hay un espacio promisorio para la actividad conjunta y el Banco puede servir como un buen instrumento de cooperación y entendimiento en la medida en que los países lo requieran y en las formas y modalidades que se acuerden con los respectivos gobiernos.

- *La coordinación de todos los instrumentos del Grupo BID al servicio del sector privado* ofrecerá beneficios importantes tanto para el sector privado en cada país como para las instituciones del Grupo del Banco, permitiendo fortalecer la complementariedad de las actividades y operaciones financiadas por el Banco, de la Corporación Interamericana de Inversiones y el Fomin. Esto permitirá identificar nuevas oportunidades de inversión en infraestructura y en pequeñas y medianas empresas, cuyo impacto sobre el desarrollo se verá intensificado por la acción combinada de todos los instrumentos en una región o sector.

- El Banco debe continuar *apoyando los esquemas de integración regional y subregional*, así como los esfuerzos de inserción internacional de América latina en la relación con los Estados Unidos, Europa y Asia. En esa línea se inscribe nuestra contribución al ALCA, a las relaciones con la Unión Europea y al programa que hemos iniciado con el apoyo del Japón para fortalecer la cooperación entre Asia y América Latina y el Caribe.

Las respuestas dentro de la institución

La visión de las nuevas realidades y el reconocimiento de los activos e instrumentos disponibles me llevan a pensar que el Banco tiene una gran capacidad para servir con eficiencia las variadas demandas de cooperación de los países en los próximos años. Esto requerirá por un lado realizar cambios importantes en la institución, adoptando nuevos enfoques y métodos de trabajo con los países y sus gobiernos, que al mismo tiempo que se ajusten a la naturaleza de los problemas que se quieren abordar, sean administrativamente más eficientes.

Resulta claro que estas nuevas circunstancias mundiales y regionales obligan al Banco a efectuar una revisión de la forma en que se utilizan estos instrumentos, a manera de servir más eficazmente a los mandatos de los Gobernadores e intereses de los países.

A esta tarea están abocados los grupos de trabajo del Directorio Ejecutivo y la Administración, en especial el grupo encargado de la formulación de los principios y orientaciones que deberá seguir la Administración para elaborar el Plan Institucional del Banco para el próximo año.

En todo caso, la agenda de trabajo para responder a este desafío debe entenderse más como un proceso continuo que como la simple aprobación de un documento. Como ese proceso implica conocer la reacción y las necesidades de los gobiernos, creo que ha llegado la hora de que este Comité pueda ser informado regularmente de la evolución de la coyuntura económica regional y sus perspectivas a mediano y largo plazo y pueda plantear sus puntos de vista en un diálogo

activo con el Directorio y la Administración. Al mismo tiempo, los Gobernadores podrán señalar los rumbos y establecer las prioridades, revisando a tal efecto de forma continua la utilización de los instrumentos disponibles para atender las necesidades de asistencia, en línea con lo que los gobiernos esperan del Banco.

Siguiendo los temas que se han venido explorando, creo que el plan institucional deberá trabajar en cinco direcciones que el Banco deberá seguir firmemente en los próximos años y que se describen a continuación.

De proyectos a programas

Aunque el Banco desde su origen concentró su actividad en el financiamiento de proyectos específicos, el Convenio Constitutivo contempla en forma visionaria que los proyectos podrían formar parte de programas nacionales o regionales de desarrollo. Los programas de ajuste y reformas estructurales que el Banco ha venido financiando de forma creciente durante los últimos años incorporaron ese enfoque, tanto desde la perspectiva de su conceptualización como por su perfil de desembolso.

Para América Latina y el Caribe, una de las principales prioridades de desarrollo es la reforma y modernización de las instituciones del Estado. Estas reformas requieren de un esfuerzo continuo y a largo plazo. La experiencia del Banco en su apoyo a estas reformas ha puesto en evidencia la necesidad de adoptar un enfoque más dinámico y flexible en sus intervenciones, que le permitan dar continuidad al apoyo que presta en áreas críticas. El objetivo debe ser combinar más efectivamente los instrumentos de los que disponemos con otros nuevos, a modo de conseguir el máximo impacto sobre el desarrollo de las acciones del Banco.

El Banco debe continuar perfeccionando el instrumento básico de trabajo para programar sus actividades —la Estrategia de País— articulando las necesidades y prioridades de cada país con la oferta de servicios de que dispone el Banco. El “programa de país” es un marco de diagnóstico compartido con las autoridades nacionales y es también un plan de acción para el Banco. Este programa conjugará los préstamos, las cooperaciones técnicas y los servicios no financieros en función de los requerimientos de cada país.

Por supuesto, esta combinación de instrumentos debe ser revisada y ajustada periódicamente para garantizar su relevancia en correspondencia con las realidades cambiantes de los países. En la base del programa de país debemos diseñar “estrategias sectoriales” que se constituirán en el corazón de un programa de país. En efecto, es más fácil y operativo tener una discusión franca y técnica con el país en cada caso en torno a temas sectoriales que a los problemas globales. De todos modos, ello no impide que la visión global del país pueda merecer acciones de cooperación del Banco, como ha ocurrido con el apoyo a las discusiones generales de políticas económicas (encerronas) u otros mecanismos de apoyo a cada gobierno o al diálogo y la cooperación con la sociedad civil.

De la autoridad central a las responsabilidades descentralizadas

Las instituciones efectivas descansan más en mecanismos “orgánicos” que en estructuras “mecánicas y rígidas”. En el fondo las instituciones son un conjunto de personas responsables por conseguir mandatos y objetivos en el marco de reglas establecidas, interactuando entre sí y creando relaciones dinámicas. Las instituciones exitosas son aquellas capaces de lograr que sus miembros compartan un conjunto de valores y objetivos en torno a la misión de la institución, y que cuentan con un conjunto de políticas claras que enmarcan la delegación de autoridad y con el apoyo de buenos sistemas de comunicación interna entre redes de personas relevantes a cada función. Sobre esta base, es posible pensar en delegar responsabilidades que permitan alcanzar los objetivos institucionales de forma ágil y flexible. Construir este tipo de instituciones, que funcionan orgánicamente, requiere sobre todo crear confianza en que todos los actores, a todos los niveles de la organización, van a tomar decisiones bien alineadas con aquellos objetivos y valores compartidos.

Tradicionalmente el Banco ha hecho hincapié en una cultura institucional pragmática y de servicio, que le ha permitido “aprender haciendo” y que ha resultado efectiva cuando se compara con otras organizaciones, a juzgar por los resultados alcanzados. Pero esa cultura institucional ha descansado sobre la base de un conjunto de políticas institucionales que orientaron desde su fundación su labor, así como sobre la experiencia y conocimiento especializado de la región de sus funcionarios. La clave del éxito institucional del Banco, al igual que en el caso de otras organizaciones, ha sido las personas y la capacidad de adecuar sus políticas a las nuevas realidades.

Es pertinente preguntar qué obstáculos se interponen para completar la transformación del Banco en una institución permanentemente relevante y flexible en los umbrales del siglo XXI. Durante los últimos años el Banco avanzó considerablemente en materia de delegación de autoridad, pero queda aún un buen trecho por recorrer, tanto del Directorio a la Administración, como dentro de la Administración misma. La Administración está consciente de la necesidad de agilizar el Banco en línea con la velocidad de los cambios y para ello está revisando los procedimientos vigentes. Somos conscientes de que una profundización de la delegación debe hacerse dentro de marcos claros y objetivos verificables. De igual manera creemos que debemos favorecer procedimientos que agilicen y orienten las decisiones, pero que faciliten en todo momento el diálogo franco y abierto con los gobiernos de forma permanente.

De enseñar a aprender

Tradicionalmente, el Banco contaba con experiencias que no estaban disponibles en los países miembros. En esas circunstancias era fácil asumir una actitud directiva en las negociaciones de un proyecto.

Hoy la región ha cambiado. Los países han adquirido las experiencias prácticas y muchas instituciones han alcanzado suficiente madurez en la ejecución de los proyectos de su competencia. En una nueva relación de intercambio y cooperación, el Banco tiene mucho que aprender del

diálogo con los países. Esta actitud de “aprender” antes que enseñar se corresponde mucho más con las nuevas realidades y evita que perdamos de vista la humildad que deben adoptar nuestros técnicos en su relación con los países.

La relación entre pares torna mucho más efectiva la labor del Banco y alimenta positivamente la relación especial con los países que necesitan nuestro apoyo. La arrogancia, cualquiera que sea su fuente, sería el peor enemigo de nuestra institución e iría contra la naturaleza misma de su origen y existencia: ser un banco amigo de nuestros países miembros.

Creo que, en términos generales, hemos evitado caer en ese exceso y los países sienten el legítimo deseo de nuestros equipos por ayudar a entender su realidad y trabajar junto con ellos. Sólo en ese espíritu es posible experimentar en nuevas áreas, innovar y al mismo tiempo aprender de los errores cometidos.

De aprobaciones a resultados

Ya hemos dicho que nuestra función principal no es transferir recursos, sino lograr resultados en el desarrollo económico y social como consecuencia de la utilización de esos recursos, especialmente en el largo plazo. Esto hace más importante la labor de evaluación, sobre la cual se está también avanzando con mucha diligencia y pragmatismo. El propósito es contar con un sistema de evaluación que sea un incentivo para el mejor cumplimiento de los objetivos de los programas y proyectos aprobados por el Directorio, y que a la vez proporcione al Directorio Ejecutivo un mecanismo de seguimiento y supervisión del desempeño de la institución.

De cierta forma la labor del Banco es más intensa en la preparación del proyecto y normalmente menos activa en su ejecución, que es de responsabilidad del ente ejecutor. Por ello considero que un sistema de evaluación eficaz, que trabaje con la Administración, puede mejorar significativamente la efectividad del trabajo de las oficinas en el terreno con los órganos ejecutores de cada proyecto.

El trabajo con entes no soberanos

Un tema que habrá de merecer especial atención y que deberá ser abordado en el mediano plazo es el endeudamiento directo con el Banco de las entidades locales sin garantía del soberano. El Banco ha dado un paso importante cuando, sobre la base del Convenio Constitutivo, los Gobernadores establecieron en ocasión del Octavo Aumento General de Recursos los parámetros para extender el financiamiento del Banco a proyectos privados, autorizando al Directorio Ejecutivo que apruebe préstamos directos al sector privado sin garantía soberana.

Reconociendo la importancia y validez de los distintos puntos de vista sobre el tema, considero que el Directorio junto con la Administración deberán incluir en su agenda de debate la posible relación de cooperación del Banco bajo forma de préstamos o cooperaciones técnicas directas, con organismos no gubernamentales o con los gobiernos locales.

Por una cuestión de prudencia, considero que este asunto no admite improvisación, pero que su discusión y análisis, dadas las actuales tendencias en el mundo y en la región, tampoco pueden postergarse.

Consideraciones finales

Antes de concluir, quisiera referirme a un tema que me preocupa especialmente. Me refiero a la escasez de los recursos del Banco para financiar sus actividades de cooperación técnica. La solución del problema de los recursos concesionales y la Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados (PPME) llevan a sacrificar recursos de cooperación técnica para los niveles nacionales y regionales.

Si bien las cooperaciones nacionales pueden ser reforzadas con recursos bilaterales que algunos países ponen generosamente a nuestra disposición, no acontece igual con las cooperaciones regionales. Estas cooperaciones, por definición, deben estar abiertas a todos los países miembros y son esenciales para sostener el apoyo a la integración regional y hemisférica y toda la vasta gama de sinergia regional y subregional que puede movilizar el Banco en las diversas áreas que en la práctica ya han demostrado su utilidad.

La cooperación regional ha servido en muchos casos para legitimar y exponer ante la opinión pública la severidad de un problema y para contribuir a identificar las acciones para atacarlo colectivamente. La experiencia emanada de las discusiones de programas y políticas de salud, de temas de justicia o de educación y violencia, son testimonios de esta capacidad. Por eso considero necesario realizar un esfuerzo especial, quizás revitalizando el fondo de cooperación técnica (Fontec) creado en ocasión del Octavo Aumento General de Recursos del Banco, y flexibilizando la cooperación técnica bilateral para hacer elegibles de financiamiento a los proyectos de cooperación regional.

El período 1988-1998 encierra una de las experiencias de la historia contemporánea más desafiantes para la humanidad, con profundos cambios económicos y políticos a los que América Latina y el Caribe no fueron ajenos. Ha sido una época cargada por los efectos de las fuerzas de la globalización económica; la transición desde regímenes totalitarios a sistemas democráticos; la transformación de economías con fuerte presencia estatal a economías libres de mercado, y el alud de la revolución de la informática. Al BID le correspondió estar situado en medio del cruce de las corrientes de cambio, contribuyendo con sus países miembros para aprovechar las oportunidades y aliviar los costos de esos procesos de transformación. El propio Banco debió ajustarse a las nuevas realidades, mediante cambios en su organización, políticas, recursos y normas operativas, con mayor prontitud y profundidad de lo que había caracterizado su tradicional flexibilidad y dinamismo.

En abril de 1988 Enrique V. Iglesias, un servidor público nacional e internacional con amplia y reconocida experiencia, asumió como Presidente del BID la compleja tarea de trabajar por el crecimiento de la Institución y el fortalecimiento de su creatividad y eficiencia. Al cabo de diez años los esfuerzos cooperativos de los gobiernos miembros, del Directorio Ejecutivo, del personal y del Presidente han dado sus frutos. En *Cambio y crecimiento en América Latina* se examinan las duras condiciones de la crisis económica sufrida por los pueblos de esta región en la década de los años ochenta, y la complejidad de los esfuerzos de ajustes y reformas estructurales emprendidos por estos países para restablecer la estabilidad y el crecimiento y corregir el deterioro social. El libro contiene una selección de discursos del Presidente Iglesias, organizados temáticamente, que en sí mismos constituyen un testimonio de su percepción de los problemas, desafíos y propuestas de solución. En ellos se ilustran los nuevos compromisos de cooperación asumidos por el Banco, así como la fe y las esperanzas del Presidente Iglesias puestas en la solidaridad internacional y regional y en la capacidad de los países de la región para movilizar su sinergia interna necesaria para la modernización económica y el progreso social, sobre bases de equidad distributiva y sustentabilidad a largo plazo.



Banco Interamericano de Desarrollo

Sección de Publicaciones
1300 New York Ave., N.W.
Washington, D.C. 20577

ISBN: 1-886938-66-0

www.iadb.org/pub