

HACIA UNA AGENDA ECONOMICA PARA LOS AÑOS NOVENTA*

Enrique Iglesias

Basándose en el consenso, es necesario que América Latina elabore una nueva agenda de las políticas económicas y sociales para los noventa, de manera de poder conciliar el crecimiento económico con la justicia social. El objetivo de ésta debe ser asegurar una mejor inserción de la región en el mundo a través de un proceso de modernización que genere equidad en el ámbito interno. En este sentido, el autor menciona diez aspectos que debe considerar el diseño de esta agenda: viabilidad económica y consolidación de las reformas; sustentabilidad social, ambiental y política del modelo; reforma del Estado; fortalecimiento del sector privado; modernización tecnológica; formación de recursos humanos; consolidación y expansión de los procesos de integración; nuevas formas de inserción internacional.

En América Latina, la conciliación de la eficiencia económica con la justicia social ha sido un viejo desaffo a la teoría económica y un permanente objetivo de la acción de los gobiernos y de sus líderes políticos. Y los resultados han sido, en la mayoría de los casos, esquivos.

Hemos conocido esfuerzos que han procurado maximizar la eficiencia y el crecimiento económico a través de un fuerte impulso al desarrollo de las fuerzas productivas. Algunos apoyándose en la acción del Estado, otros en el sector privado, y otros aún buscando una asociación entre ambos agentes.

Cuando el énfasis se centró tan sólo en el aspecto económico, sin tomar en cuenta la equidad del sistema, se llegó a tener una economía sin sociedad y se alimentaron los conflictos sociales y la inestabilidad política. Cuando los esfuerzos se concentraron en resolver los problemas sociales, inspirados en los graves desequilibrios

* Capítulo final del documento titulado "Reflexiones sobre el desarrollo económico reciente de América Latina: Hacia un nuevo consenso latinoamericano", próximo a ser publicado en forma de libro.

económicos de la región y en el requerimiento ético de la justicia social, se descuidaron los balances macroeconómicos y en la mayoría de los casos se cayó en el populismo y en los desbordes inflacionarios, que terminaron sofocando el crecimiento económico. En esos casos, se tuvo sociedad sin economía.

La década de los ochenta vio precipitarse la crisis del modelo prevaleciente en la postguerra y la reacción frente a esta crisis dio lugar, primeramente, a dolorosos ajustes, y luego a un conjunto de reformas estructurales que configuraron, casi en todos los países, una línea más o menos uniforme de política económica.

Podría extraerse de la historia reciente la conclusión de que América Latina, a partir de las dolorosas experiencias de la crisis así como de las lecciones provenientes de fuera de la región, conoce mejor que nunca los códigos fundamentales del crecimiento económico.

Las preguntas que se suscitan son las siguientes: ¿Son suficientes esos códigos para ir resolviendo los múltiples problemas que debe enfrentar la región? ¿O acaso debe proponerse una agenda ampliada que abarque los dos grandes temas que deben incluir aquellos códigos? En lo interno, ¿cómo diseñar una política social que permita generar una situación de equidad que es fundamental para asegurar la sustentabilidad social y política del proceso de modernización económica? Y en lo externo, ¿cómo recorrer el camino de una vigorosa inserción de la región en la economía mundial basado en una creciente competitividad lograda a través de un inteligente proceso de modernización de la economía?

Estos son, en definitiva, los objetivos que debiera incluir una agenda ampliada para los años noventa, en torno a la cual pueda construirse un auténtico "consenso latinoamericano".

Reiteremos una vez más que hoy existe en todos los países una mejor percepción de las causas y naturaleza de la crisis, y también hay una creciente conciencia sobre la necesidad de trascender las políticas de ajuste de carácter recesivo y abordar otros objetivos. Para lograrlo, existen diez frentes sobre cuya base podría elaborarse una agenda para el diseño de las políticas económicas y sociales de los países de la región en los años noventa:

1. Asegurar la viabilidad económica del proceso de modernización y consolidar las reformas en curso.
2. Promover la sustentabilidad social de ese modelo, a través de un

ataque frontal a la pobreza y la puesta en marcha de un programa de reforma social que compatibilice la incorporación de los segmentos más marginados de la población al proceso productivo, con justicia distributiva.

3. Reducir el Estado promoviendo reformas encaminadas a poner límites a su presencia, sin dejar de reforzar su capacidad para orientar el proceso de desarrollo y su eficiencia para cumplir las tareas que le son propias e irrenunciables.
4. Fortalecer la capacidad de acción de los agentes privados a través de la creación de un clima propicio a la inversión en ese sector.
5. Poner en marcha un proceso masivo y moderno de formación de recursos humanos a todos los niveles educativos, que sea compatible con las exigencias del modelo económico en curso y con el logro de la equidad distributiva.
6. Promover la incorporación a los procesos productivos de la tecnología más avanzada, con vistas a mejorar la capacidad competitiva internacional de la región.
7. Profundizar los procesos de integración económica regional, fortaleciendo sus nuevas características, orientadas a estimular el cambio de las estructuras productivas y a mejorar la competitividad internacional de los países participantes.
8. Definir las nuevas formas de inserción internacional de América Latina y sus nuevas modalidades de interacción con los socios tradicionales de la región.
9. Asegurar que el modelo de desarrollo por establecerse sea ambientalmente sustentable.
10. Consolidar los avances democráticos a través del logro de consensos políticos y del mejoramiento de la calidad, profesionalismo y transparencia de la función pública.

Quisiera ahora referirme brevemente a los diversos elementos de esta agenda económica para la década de los noventa.

1. Viabilidad económica y consolidación de las reformas

El primer requisito de la viabilidad de este modelo lo constituye el mantenimiento de los equilibrios económicos básicos, que aseguran un funcionamiento correcto del sistema de precios, a partir de la

operación normal de las fuerzas del mercado. Muchas rupturas de esos equilibrios macroeconómicos se originaron por intervenciones artificiales y distorsionadoras en los mecanismos de formación de precios, y por interferencias en la asignación de los recursos productivos. Pero el elemento más deformador ha estado constituido históricamente por los desequilibrios fiscales a todos los niveles: globales, locales y en el sector de las empresas públicas. La batalla por el equilibrio fiscal ya está en marcha en toda la región, con dolorosos ajustes por el lado del gasto público y sostenidos esfuerzos para mejorar la generación de ingresos. Esta lucha está dirigida a la raíz misma de los profundos desórdenes inflacionarios de la última década, que tantos años infligieron a las economías y a las sociedades latinoamericanas. La reforma del Estado debe tener como prioridad recuperar la salud de las finanzas públicas.

Otro elemento fundamental del dinamismo económico lo constituye el funcionamiento de los mercados financieros, lo que incluye un equilibrio adecuado entre la desregulación y la supervisión de esos mercados, así como también un buen manejo de las tasas de interés y una mayor eficiencia de las instituciones de intermediación financiera. La reforma financiera es otro de los requerimientos para la viabilidad económica del modelo y un elemento fundamental de ella debiera ser la creciente independencia en la gestión de los bancos centrales, algo que ya está ocurriendo en algunos países.

La liberalización económica interna y la apertura a los mercados internacionales han ganado mucho terreno en la región y se comienzan a reflejar en el mejoramiento de su capacidad competitiva, no sin grandes controversias y debates en torno a la profundidad, extensión y ritmo de la apertura externa. Por cierto que la reforma comercial es otro capítulo fundamental del proceso de aumento de la competitividad internacional que requiere la región.

La desregulación general de la economía es un hecho ya incorporado a la racionalidad económica de nuestros países. Conviene asegurar, no obstante, que este proceso tenga límites y ritmos acordes con las realidades de cada país, pero cuya eficacia va a depender siempre de la capacidad de orientación que posea el Estado. También deberá liberar las energías de la sociedad y de los agentes económicos. La supervisión del Estado permitirá evitar el control de unos pocos sobre los mecanismos del mercado.

Uno de los desafíos fundamentales del proceso de crecimiento lo constituye el aumento de los niveles de ahorro y de inversión, y la

canalización de ese ahorro hacia los sectores productivos. La brecha representada por las inversiones no realizadas durante el último decenio, del orden de unos 70.000 millones de dólares anuales, representaron un poderoso freno al proceso de desarrollo. En tal sentido, el equilibrio de las cuentas fiscales en el Estado, las empresas públicas y los municipios, resultan fundamentales para aumentar el ahorro público y su asignación a destinos productivos o sociales.

La creación de un clima de confianza que facilite la estabilidad de los precios, asegura un aumento en la formación de ahorros privados y desalienta la fuga de capitales que tantos recursos drenó de su función productiva interna. Las nuevas formas de financiamiento de los sistemas de seguridad social han venido agregando volúmenes considerables de ahorro a la economía regional. La generación de ahorro interno debe ir acompañada por su canalización hacia los sectores productivos. En esta tarea, el desarrollo de los mercados de capital es fundamental. El clima de confianza generado por la estabilidad y el estímulo a un ambiente favorable a la inversión, tanto nacional como extranjera, permitirá recuperar los capitales fugados, promoverá la inversión extranjera directa y hará posible el retorno de la región a los mercados internacionales de crédito.

2. La sustentabilidad social del modelo

Hemos insistido en que los equilibrios macroeconómicos son una condición necesaria pero no suficiente para asegurar la eficiencia social del modelo. América Latina tiene contraída con sus habitantes una enorme deuda social, que se originó en su herencia histórica y que no pudo ser saldada por las estrategias de desarrollo aplicadas en los últimos decenios. Esta deuda social se agravó drásticamente en los años ochenta, debido a la crisis y la puesta en marcha de los programas de ajuste que en muchos casos, inevitablemente, acentuaron las situaciones de exclusión social y de pobreza extrema.

Sostenemos que más allá de las controversias teóricas, la corrección de los desequilibrios sociales no habrá de lograrse solamente a través del adecuado funcionamiento de las fuerzas del mercado, sino que requiere de políticas públicas y de un fuerte compromiso de los dirigentes, de los gobiernos y de las sociedades. Ello no excluye, sin embargo, la movilización de los agentes privados y de los mecanismos

del mercado. La magnitud del problema social no puede excluir formas de apoyo del sector privado en campos como la educación, la salud, la vivienda y la seguridad social, entre otros, y existen experiencias muy ricas e innovadoras de ese tipo que el Estado puede promover.

El compromiso del Estado con la cuestión social debe basarse en su fortalecimiento como institución financieramente sana y en el mejoramiento de su capacidad de intervención en estos problemas a través de la inversión social. Esto hace que una eficaz participación del Estado en éste ámbito depende fundamentalmente de su éxito en dos frentes: la movilización de recursos fiscales, y una mejor calidad del gasto público en los sectores sociales. Al mismo tiempo, el aumento de la carga impositiva y una buena administración tributaria se refuerzan mutuamente. No habría una capacidad de intervención social del Estado sin recursos fiscales, y ello se vincula al pago de los impuestos y a la administración tributaria. En la ejecución de estas funciones hay también un problema de equidad en la distribución de la carga impositiva. La reforma fiscal debe apuntar también hacia un proyecto de justicia distributiva.

Junto con los mayores ingresos debe mejorarse la calidad del gasto público. Las experiencias históricas demuestran que el problema fundamental no es gastar "más" sino gastar "mejor". La calidad del gasto público es, pues, un componente fundamental de la capacidad de intervención del Estado en los problemas sociales. Limitan esa acción los gastos improductivos, las instancias burocráticas y, sobre todo actualmente, los gastos militares excesivos.

La eficiencia del Estado en el ejercicio de su capacidad de intervención en la cuestión social deberá mostrarse en varios campos:

- a) Uno se refiere a la atención preferencial a las situaciones de extrema pobreza mediante políticas de transferencia de recursos a los sectores más necesitados. Estas acciones se volvieron indispensables y urgentes dentro del marco de los programas de ajuste, apuntando a la creación de empleo y a acciones mínimas en el campo de la salud, el saneamiento urbano, la educación y la vivienda, entre otros. Ello requiere una redefinición de objetivos, reformas institucionales, nuevos mecanismos legales y reglamentarios y, por supuesto, nuevos recursos para la inversión.
- b) Otro campo fundamental de acción consiste en el apoyo al sector informal de la economía con vistas a estimular a los microempresarios

y a los trabajadores informales; a mejorar la productividad de sus actividades; o a promover su traslado a mejores actividades favoreciendo el incremento del empleo, del ingreso y de la movilidad social. Durante los últimos años el sector informal de las economías latinoamericanas ha adquirido una enorme importancia estimándose que a partir de la segunda mitad de la década de los años ochenta, el número de personas que trabaja en dicho sector se incrementó en más del 50 por ciento. De ahí que en la actualidad, según estimaciones plausibles, un 30 por ciento del producto se haya generado en este sector. En el pasado, éste fue definido fundamentalmente como un bolsón de desocupación encubierta o de trabajo improductivo y, por ende, como un problema social por resolver. Hoy, en cambio, se lo considera como un potencial de desarrollo que debe ser promovido a través de reformas institucionales, capacitación de los recursos humanos, flexibilización del aparato productivo y financiero de las economías, así como de una asignación adecuada de recursos a estos objetivos.

c) Un campo adicional incluye la definición e impulso de políticas poblacionales vinculadas con la presión demográfica que todavía está presente en muchos países de la región. En ese contexto se destacan problemas de grupos específicos que guardan relación con la pirámide demográfica y la oportunidad de participación de determinados grupos de edad en el proceso de desarrollo. Los problemas de la infancia, del ingreso de los jóvenes y de la mujer al mercado de trabajo, y del mejoramiento de la seguridad social para la vejez, han pasado a revestir una gran importancia y urgencia.

3. La reforma del Estado

El debate en torno al papel del Estado en la sociedad en general, y en la economía en particular, no es nuevo América Latina ni en el resto del mundo. Pero la adopción de un modelo económico que descansa más que en el pasado en el papel del mercado y de la empresa privada como agentes protagónicos del desarrollo, ha determinado que aquella polémica se plantee bajo nuevos términos.

Hay que comenzar por reconocer que no existe una fórmula única acerca de la estructura y las funciones del Estado que vaya juntamente con una economía orientada más fuertemente por el

mercado. Sabemos que el papel del Estado ha sido importante y también muy diferente en diversos grupos de naciones que han tenido experiencias económicas exitosas basadas en el mercado, como los países escandinavos, el Japón y los del Sudeste asiático. Del mismo modo, hay diferencias profundas en cuanto a su papel entre los países europeos que persiguen una economía social y otros que se han orientado hacia otras formas de economía de mercado.

Los países latinoamericanos deben definir de nuevo el rol del Estado en el desarrollo de sus sociedades y sus economías, a partir de sus propias realidades, pero siempre con miras a ponerlo al servicio de una mayor eficiencia económica y una mayor equidad social.

En los esfuerzos de modernización estatal y de sus instituciones persisten, sin embargo, algunos dilemas para cuya solución las experiencias recientes proporcionan orientaciones o señales. Así, por ejemplo, son cada vez menos los que aún defienden la compatibilidad entre un Estado acentuadamente intervencionista y las estrategias de desarrollo que han pasado a prevalecer en la región. Pero también son minorías aquéllos que sostienen que las nuevas políticas económicas no requieren de la capacidad orientadora de un Estado, más reducido pero eficiente y presente en sus áreas de responsabilidad insoslayables. Entre ellas se cuentan, ciertamente, la solución de la cuestión social, pero también el encuadramiento general de la acción de los agentes económicos y la preservación del funcionamiento del mercado en términos que evite la concentración del poder económico y excluya la participación de todos los agentes. Lo que está en discusión, pues, no es si debe haber un Estado más grande o más pequeño, sino cómo podemos tener uno más eficiente en el cumplimiento de las funciones que irrenunciablemente tiene que desempeñar dentro del marco de las actuales estrategias de desarrollo. Ya me he referido a la responsabilidad estatal en el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos, así como también en el sector social. Otro tanto podría hacerse en relación con su papel en la orientación de las reformas económicas, en la transformación de las estructuras productivas y, en general, en la modernización de nuestras economías.

En el cumplimiento de esas funciones los problemas relacionados con el tamaño del sector público, la descentralización de sus actividades, su eficiencia, y su interacción con otros agentes económicos y sociales, son otras tantas materias que aún requieren

respuestas creativas, adecuadas a las distintas realidades nacionales. Existe hoy un interés generalizado en reducir su tamaño y sus funciones tradicionales, liberándolo de responsabilidades superfluas o injustificadamente costosas. Esto ha alentado en toda la región un vigoroso proceso de privatizaciones que, naturalmente, no puede llevarse adelante en forma dogmática o desaprensiva. Requiere de criterios y técnicas apropiados para compatibilizar la eficiencia en la ejecución de las actividades económicas con la salvaguarda del patrimonio nacional, y para asegurar una supervisión superior de carácter público, en áreas fundamentales para la salud económica y social de nuestros países.

La descentralización del Estado, tanto en los niveles funcionales como geográficos —regionales, locales o municipales— ha demostrado ser un instrumento indispensable para mejorar la eficacia de la gestión pública y la asignación del gasto social. También ha mostrado serlo poderosamente en la movilización de recursos en los niveles privados o locales, y en constituir un sano vehículo para la democratización y transparencia de la función pública a través de un mayor control popular de la misma. Resulta claro, sin embargo, que esa descentralización requiere de capacidades adecuadas a cada uno de los niveles en que se lleve a cabo y de una clara conciencia acerca de las posibilidades y limitaciones que plantea el gasto público.

Cada país debe definir los campos reservados a las funciones supervisoras, reguladoras, productivas o sociales, que desea mantener en manos del Estado. Además cada uno debe definir las esferas correspondientes, prioritariamente a este sector y al privado, así como las modalidades de interacción entre ambos. La delimitación de esas esferas y sus formas de relación recíproca, deben tender a asegurar y compatibilizar la eficiencia económica y la equidad social. Lo que no puede aceptarse es la impunidad del Estado o del sector privado. Para ello debe avanzarse en la profesionalización de las funciones públicas, liberándolas del clientelismo político, así como también asegurar que el sector privado asuma plenamente sus responsabilidades económicas y sociales.

4. El fortalecimiento de la capacidad de acción de los agentes privados

La reforma del Estado tiene como lógica contrapartida el fortalecimiento del sector privado. Uno de los factores que influyeron en la adopción del modelo de desarrollo latinoamericano de posguerra fue la debilidad de la empresa privada. Desde entonces, el sector ha evolucionado mucho en América Latina y en el futuro, si las economías de la región desean competir en un mercado internacional con las características que tiene hoy en día, éste debe asumir un papel protagónico en la expansión de las fuerzas productivas y la competitividad internacional de la región. Al respecto, las empresas medianas y pequeñas, que en el pasado tuvieron escaso acceso a las fuentes crediticias, tecnológicas o comerciales normales, ofrecen grandes posibilidades. Hemos identificado ya un potencial importante en la microempresa. Es necesario llegar a estos segmentos de la población empresarial a través de programas innovadores, que amplíen el ámbito sectorial y geográfico de las actividades normales de apoyo a las empresas y a través de la mayor cantidad de intermediarios posibles.

Para el desarrollo de la iniciativa privada deben llenarse tres condiciones esenciales: primero, el establecimiento de reglas del juego claras y estables acerca de las relaciones entre el Estado y el sector privado; segundo, la creación y el mantenimiento de un clima favorable a las inversiones; y tercero, la reorientación de las relaciones capital-trabajo, a través de acuerdos sociales visionarios y de mediano plazo, basados en una mayor vinculación de los trabajadores con la evolución de las empresas.

La reforma del Estado y el fortalecimiento del ámbito privado trascienden las fronteras propias de esos temas y apuntan a la necesidad de una completa reconstrucción del sistema institucional de nuestros países. De ahí que junto con la preocupación por los temas anteriores, sea necesario atender al fortalecimiento de los distintos agentes económicos y sociales que intervienen en el desarrollo, tales como las organizaciones regionales y locales, las comunidades de base, las asociaciones profesionales y otras instituciones similares, además de la empresa privada.

5. La modernización tecnológica

El desarrollo de los países latinoamericanos en la presente etapa está estrechamente ligado a su forma y grado de inserción internacional. Se sabe que el comercio mundial de manufacturas se ha expandido a un ritmo muy superior al del intercambio total, y esa diferencia es mayor en los productos que contienen un grado más alto de innovación tecnológica. Las posibilidades de nuestros países de producir en forma competitiva e ingresar a los mercados mundiales, dependen de su capacidad para acompañar las tendencias tecnológicas internacionales e incorporar los nuevos conocimientos a la producción de bienes y servicios exportables. Ello se relaciona, a su vez, no sólo con la existencia de programas específicamente orientados a promover el desarrollo de la ciencia y la tecnología, sino también con la organización de la empresa, sus relaciones con los diversos sectores productivos, los servicios financieros y de comercialización, la calificación de la fuerza de trabajo y la configuración institucional, social y política de cada país.

En este sentido, la estabilidad de las relaciones dentro de la empresa entre empresarios, profesionales y obreros, así como la capacidad de estos sectores para concertar acciones que eleven la productividad, resultan decisivas para el progreso tecnológico. Lo que depende, a su vez, de la presencia de organizaciones que agrupan a estos sectores, cuya legitimidad se deba no sólo a su representatividad sino también a su capacidad para generar dicha concertación.

La vinculación con las fuentes de inversión extranjera y con las empresas transnacionales, puede contribuir de una manera importante a incorporar tecnología. Esta relación debe ser considerada como un sano complemento y estímulo al papel de la empresa privada nacional en sus esfuerzos por producir en forma competitiva y exportar a los mercados mundiales.

6. La formación de los recursos humanos

La incorporación de tecnología moderna a las economías latinoamericanas no podrá lograrse sin un extraordinario esfuerzo de calificación de los recursos humanos. En este caso, al igual que lo que ocurre con el sector informal, un problema que solía ser considerado bajo

un ángulo exclusivamente social como es el de la educación y la formación de recursos humanos, ha pasado a adquirir la categoría de factor fundamental en el desarrollo económico. La brecha que falta cubrir en América Latina en este campo está determinada, por una parte, por la persistencia de la pobreza y de la desigualdad social, y por la otra, por las exigencias planteadas por la velocidad de los cambios productivos y tecnológicos. Sin duda, hay aquí un problema de movilización de recursos en favor de la educación y la formación de recursos humanos, pero también hay un problema de utilización de los recursos asignados a estos sectores en forma más eficiente y apropiada a los resultados requeridos.

Ciertamente, en América Latina hay ingentes problemas vinculados a la calidad de la enseñanza básica y secundaria, como también los hay con respecto al nivel y a las posibilidades de acceso a la educación superior. La preocupación por la reforma de la enseñanza en consonancia con las nuevas exigencias del desarrollo económico y social así como la globalización de la economía, está presente en todo el mundo y no puede ser soslayada ni demorada por América Latina.

Pero donde se encuentra, probablemente, el mayor estrangulamiento en materia de formación de recursos humanos es en los programas de adiestramiento técnico e intermedio. Resulta contradictorio que existiendo una demanda tan grande por este tipo de formación, ella siga constituyendo un problema pendiente en la mayoría de los países latinoamericanos. No sólo es necesario intensificar y modernizar estos programas, sino que también es preciso intervenir en su diseño, con el objeto de vincularlos más estrechamente a las nuevas demandas de empleo que está generando la transformación productiva latinoamericana, y de dotarlos de una base tan amplia y flexible como sea posible, que entregue a los trabajadores las habilidades básicas necesarias para manejarse en un mercado laboral en rápida evolución.

De aquí la necesidad de que estos programas de capacitación estén lo más integrados posible a los sectores productivos, que posean una gran flexibilidad y que estén orientados a grupos laborales bien definidos. Entre éstos se cuentan, ciertamente, los vinculados a las empresas medianas y pequeñas y al sector informal de la economía, que son los grupos que sufren las mayores deficiencias. También debe asignarse un lugar especial a los programas encaminados a capacitar

a los trabajadores desplazados de sus actividades tradicionales por el rápido cambio productivo.

Para atender múltiples necesidades planteadas en el campo de la formación de los recursos humanos, es necesario establecer estrategias globales y flexibles, que integran elementos tomados de las políticas económicas y sociales. También se requiere una interacción muy estrecha entre el Estado y el sector privado: por una parte, es lógico esperar que éste debería hacer una contribución muy importante para adecuar los recursos humanos a las nuevas necesidades pero, por la otra, la experiencia histórica indica que los sectores privados latinoamericanos no siempre estuvieron en condiciones de hacerlo. De ahí la importancia de promover una relación más activa entre esos dos sectores.

7. La consolidación y expansión de los procesos de integración

La integración económica entre los países de la región, después de una larga, fluctuante y poco exitosa trayectoria, ha cambiado considerablemente de características y está empezando a desempeñar un papel muy directo en las nuevas estrategias de desarrollo de América Latina. Una diferencia con las primeras experiencias es que las actuales, por regla general, tienen un alcance más acotado desde el punto de vista de los países, sectores e intereses involucrados en ellas y, al mismo tiempo, un carácter más flexible, más sensible a las señales del mercado y no defensivo sino competitivo.

Un segundo rasgo se refiere a que los países que buscan programas efectivos de complementación económica lo hacen en función de afinidades, que no tienen necesariamente que ver con su proximidad geográfica o con la similitud de sus niveles de ingreso per cápita, sino con la orientación, el ritmo y los resultados de sus reformas económicas, y con sus niveles comparativos de competitividad productiva.

Una última diferencia, que se deriva del punto anterior, es que los ensayos de vinculación y de cooperación más recientes están fuertemente orientados hacia el exterior, es decir, a capacitar mejor a las economías que participan en estos programas para exportar e insertarse en los mercados internacionales.

En la medida en que los nuevos acuerdos de integración latinoamericanos persistan en estas características, ellos desempeñarán un papel decisivo en las estrategias de desarrollo de los países de la región. Tal vez un ejemplo reciente en tal sentido radique en los acuerdos concertados entre Argentina y Brasil, con la adición de Paraguay y Uruguay, y la constitución del MERCOSUR. Asimismo, los firmados entre Chile-México y entre Chile-Venezuela, son un indicador muy concreto de las tendencias señaladas.

La crisis de la década de los años ochenta junto con la parálisis de los esquemas tradicionales, que por lo demás hacía tiempo daban muestras de agotamiento, contribuyeron a persuadir a los países de la necesidad de utilizar la integración y la complementación económica para lograr una exposición mayor a la competencia internacional. Por ello, las naciones que en el último tiempo han manifestado interés en impulsar estos acuerdos están muy conscientes de la necesidad de que las economías que se integran cumplan, en forma similar, ciertos requisitos básicos relacionados con sus equilibrios macroeconómicos y su competitividad productiva. La armonización de sus políticas económicas cobra así una importancia clave para sostener procesos sólidos de asociación. En este contexto, se plantea con nueva fuerza un viejo problema de la vinculación económica regional, cual es el de la necesidad de que ésta se apoye en una participación creciente del sector privado en estas iniciativas y en el fortalecimiento de las inversiones intrasectoriales entre los distintos países.

8. La inserción internacional de la región

Existe un consenso generalizado de que las estrategias de desarrollo de los países latinoamericanos en la década de los noventa demandan una mayor apertura de sus economías y una mayor inserción en la economía mundial. Los países latinoamericanos han emprendido reformas importantes con tal objeto y han logrado expandir considerablemente sus exportaciones tradicionales y no tradicionales. Además de las políticas macroeconómicas adecuadas en el campo arancelario y cambiario, se han diseñado políticas para sectores específicos, bajo la forma de incentivos fiscales, apoyo tecnológico e información sobre mercados. Tan importante como éstas son aqué-

llas tendientes a remover las restricciones gubernamentales que desestimulaban las exportaciones, tales como la mantención de sistemas de precios administrados por el Estado. Los países latinoamericanos tendrán que perseverar en esas políticas. Sin embargo, estos esfuerzos requieren medidas simétricas de parte de la comunidad internacional, que aún no ha correspondido a los esfuerzos realizados por la región, sino que mantiene políticas proteccionistas bajo todas las formas y no ha llegado a los acuerdos necesarios en la Ronda de Uruguay del GATT.

En este contexto, es importante conciliar el interés que tiene la región en profundizar su inserción en una economía mundial regida por reglas transparentes de comercio y por un clima de competencia leal, con las oportunidades que se abren en el propio frente regional. Conjuntamente con el aprovechamiento de las ventajas que ofrece la apertura comercial en el ámbito de una acrecentada competitividad internacional, en América Latina como en otras partes del mundo, se abren nuevas oportunidades derivadas de los actuales procesos de integración regional, siempre que no sean concebidos como una alternativa a una participación dinámica en la economía mundial sino como un elemento coadyuvante a ella, y no sean vistos como un medio de defensa frente a los complejos peligros que encierra la actual tendencia a la formación de grandes bloques económicos regionales. En este sentido, América Latina tiene un interés vital en el éxito de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales en el seno del GATT.

Sin embargo, recientemente se han abierto a los países latinoamericanos oportunidades sin precedentes por su extensión y sus posibilidades, dentro del marco de los acuerdos económicos y comerciales cuya materialización está prevista en la Iniciativa para las Américas. Los acuerdos comerciales entre los Estados Unidos, Canadá y México, constituyen la aventura conjunta más ambiciosa registrada en la historia económica de la región. Estos estimularán muy fundamentalmente la progresiva extensión de este tipo de esquemas entre los Estados Unidos y otros países y grupos dentro del hemisferio. Resulta necesario destacar que los avances en esa dirección dependerán del logro de un comportamiento económico correcto y de una creciente competitividad internacional por parte de las naciones de la región, como resultado de la aplicación inteligente y perseverante de las reformas económicas que están llevando a cabo.

Al mismo tiempo, la Iniciativa para las Américas, lejos de excluir los acuerdos de integración y complementación entre países latinoamericanos, ve en ellos un requisito en la medida en que esas formas de asociación contribuyan al mejor manejo de las políticas económicas y al mejoramiento productivo de los países. Los objetivos de la Iniciativa y la formación de esquemas regionales o subregionales de integración, no son, en lo absoluto, excluyentes.

9. La sustentabilidad ambiental del desarrollo

El mundo ha recorrido un largo camino desde la conferencia de Estocolmo de 1971, hasta la reunión de Río de Janeiro de junio de 1992. Esta trayectoria ha sido impresionante en el caso de América Latina. Cuando la problemática ambiental se planteó a nivel global, a comienzos de la década de los años setenta, los países en desarrollo tomaron cierta distancia de los industrializados, considerando que sus procesos de crecimiento económico requerirían algún grado de presión sobre los recursos medioambientales. Veinte años más tarde, los primeros en general y particularmente los de América Latina, han adquirido una conciencia más clara del problema y han aprendido a equilibrar las urgencias del desarrollo y el respeto por el medio ambiente, sin por ello repetir los errores históricos del mundo industrial. La idea de un crecimiento económico ecológicamente sustentable comienza a ganar adeptos y terreno.

En América Latina es necesario emprender una transformación productiva que, no obstante sus vastos alcances, debe asegurar una gestión racional de los recursos naturales y del medio ambiente. No se trata de frenar el crecimiento en nombre de la preservación ecológica, pero en muchas experiencias pasadas éste se alcanzó a un alto costo ambiental, especialmente a base de un uso indebido de los recursos naturales. Para América Latina, el desafío no consiste tanto en mejorar la "calidad" de la vida aunque sea a expensas del "nivel" de sus sociedades, sino en mejorarlo de una manera ambientalmente sustentable.

Con relación al vínculo entre desarrollo y medio ambiente han surgido cambios conceptuales y de percepción importantes. Uno de ellos se refiere a la toma de conciencia de que los recursos de que dispone el planeta son limitados y de que se encuentra en curso un

proceso perverso de destrucción de éstos en todo el mundo, inclusive en América Latina. En segundo término, se ha tomado conciencia también de la importancia de los problemas ecológicos comunes, tales como el deterioro del aire, la capa de ozono o los océanos, que pueden afectar a toda la humanidad, constituyéndose en un tema ineludible para cualquier país del planeta. Por último, más allá de las políticas de protección, hoy se percibe una estrecha relación entre la eficiencia económica y la calidad de las condiciones ambientales del hábitat rural y urbano en que viven las sociedades latinoamericanas. Pocos problemas habrán de requerir de mayor atención pública en los próximos años, que la administración ambiental de las ciudades y megalópolis de la región.

10. La sustentabilidad política de las actuales estrategias

Los economistas no pueden desentenderse del contexto político en que tiene lugar el proceso de desarrollo. Este supone tranquilidad social, participación democrática y gobiernos estables. El contexto político actual del desarrollo es extraordinariamente positivo en la medida en que está marcado por trascendentales procesos de consolidación democrática. El pluralismo político, la participación social y la búsqueda de consensos cada vez más amplios como base de la gobernabilidad a largo plazo, son esenciales. Asentar las reformas económicas implica, entre otras cosas, pasar de la confrontación a la práctica de la convergencia y del consenso, anclando los gobiernos en acuerdos políticos básicos. Estos harán posible la aceptación de los cambios, los sacrificios y los plazos que requieren las reformas para dar sus frutos, y su compatibilización con la permanencia de los procesos democráticos. En ese terreno las soluciones tecnocráticas, siendo necesarias, no son suficientes; hay también que apelar al arte de la política.

La inestabilidad económica de nuestros países fue muchas veces responsable de sus vaivenes políticos; pero en los últimos tiempos, en muchos casos, esos vaivenes, a su vez, han sido el origen de este desbalance. El profundo proceso de transformación económica y productiva a que está abocada América Latina y el imperativo de su reinserción internacional, requieren de una estabilidad política que sólo podría cimentarse en un nuevo acuerdo social muy amplio. La

dispersión de los senderos políticos hacia la izquierda y la derecha, que se produjo en América Latina después del consenso básico de la década de los años sesenta, caracterizado por regímenes reformistas moderados, marcó el comienzo de un regreso a posiciones intermedias y prácticas, a la búsqueda del consenso en lugar del conflicto, y a una visión más pragmática y menos ideológica en lo político.

Es necesario observar que en varios países esta tendencia ha dado lugar o está inspirando iniciativas tendientes a cambios constitucionales que garanticen que la moderación, la estabilidad y la alternancia ordenada del poder sobre la base de elecciones libres, constituyan rasgos centrales del nuevo estilo político imperante. Esta es una tarea muy importante de los países de la región, destinada a profundizar las reformas institucionales que contribuyeron a que los tiempos políticos sean compatibles con los económicos.

La historia nos enseña que los grandes consensos nacionales, del tipo que hoy es necesario robustecer en América Latina —aunque no pocas veces inducidos por los desafíos del entorno externo— han sido el resultado de procesos políticos domésticos y conducidos por liderazgos visionarios.

Numerosos pensadores latinoamericanos han afirmado que, por tradición y cultura, esta región del mundo ha vivido obsesionada por el pasado. La superación de un modelo de desarrollo que inspiró el crecimiento de la región durante el período de postguerra y la dolorosa crisis de los años ochenta, han obligado a los países a trascender ese pasado. Sin nostalgias ni quejas, se han abocado a construir el futuro con una visión libre de prejuicios, con gran sentido de la realidad, con espíritu creativo y con una decisión irrevocable. Esta última es la fuente y el respaldo de los cambios económicos que se están llevando a cabo.

Es por ello que hoy constatamos que, lejos de mirar hacia el pasado, los países de la región continúan profundizando las reformas estructurales y el proceso de modernización de sus economías. Por otra parte, deben asumir ahora la pesada carga de su herencia histórica y encarar sin demora un profundo proceso de integración social, que incorpore a grandes sectores marginados a la distribución de los beneficios que el progreso comienza a generar. Se trata no sólo de un imperativo histórico que nace de una herencia cultural basada en el respeto a la dignidad humana, sino también de una necesidad que surge de la propia naturaleza de la estrategia de desarrollo que han

adoptado nuestros países. Al mismo tiempo, se debe consolidar la nueva estrategia de apertura externa y de inserción activa en la economía mundial, y apoyarla en los nuevos procesos de integración que están viviendo sus economías nacionales.

Los organismos de cooperación internacional, sobre todo los del sistema interamericano y muy particularmente el Banco Interamericano de Desarrollo, no pueden ser menos que sus países miembros y, por lo tanto, deben estar preparados para contribuir a esa tarea.