

DOSSIER

El Consenso de Washington revisado

Dieter W. Benecke

Renata Nascimento

Los países de América Latina están atravesando un proceso de rápidas y profundas transformaciones, tanto políticas como económicas. Este proceso puede observarse desde los años cincuenta del siglo pasado, cuando varios países llegaron a una posición económica bastante cómoda, como consecuencia de haber aumentado su riqueza después de la Segunda Guerra Mundial. Entonces existía una clase media consolidada, la pobreza no estaba tan extendida (o era menos conocida) y el modelo de desarrollo se compadecía con un modelo de crecimiento e industrialización, imitando el proceso vivido en Europa y Japón.

Eso motivó a muchos investigadores, especialmente norteamericanos, a diseñar modelos de un proceso equilibrado o desequilibrado (Arthur Lewis), de efecto *trickle down* (Albert O. Hirschman) o *back wash* (Gunnar Myrdal),

DIETER W. BENECKE

Doctor en Economía con estudios en ciencias políticas en la República Federal de Alemania. Entre 1966 y 1974 ha sido profesor de la Universidad Católica de Chile. Durante catorce años dirigió la Central Alemana de Comunicación Mundial Inter-Naciones en Bonn. Entre 1998 y 2001 se desempeñó como director del Centro de Estudios Latinoamericanos (CIEDLA) de la Fundación Konrad Adenauer con sede en Buenos Aires. En la actualidad dirige un programa de diálogo sobre la política económica y social en Brasil.

RENATA NASCIMENTO

Profesora de Economía de la Universidad Candido Mendes de Río de Janeiro. Coopera en el programa de diálogo sobre política económica y social de la Fundación Konrad Adenauer en Brasil.

pero en todos los casos predominó un cierto optimismo y se utilizó el término “desarrollo” para describir un proceso, tal vez con turbulencias, pero que marcaba siempre una tendencia positiva. Un típico representante de este pensamiento fue Walt W. Rostow, quien plasmó el concepto de las etapas del desarrollo (*stages of economic growth*), aunque sólo indicó las condiciones para un proceso de modernización y crecimiento sin explicar el cómo y el porqué del estancamiento que podían sufrir los países.

En los años 60 comenzó a evidenciarse que las inversiones y la industrialización generaban un crecimiento del PBI pero no inducían un desarrollo equitativo. Como además, y como resultado de una mejor asistencia en salud, el crecimiento demográfico hizo aumentar la pobreza, algunos políticos comenzaron a diseñar procesos de reforma y “revoluciones suaves” (por ejemplo, Eduardo Frei M. en Chile) que abrieron nuevas esperanzas o desembocaron en movimientos revolucionarios (como MIR, Tupamaros, Montoneros, ELN, Sendero Luminoso), que a la vez provocaron golpes de estado militares.

Estos procesos fueron ampliamente cubiertos por trabajos de investigación y analizados por brillantes intelectuales que diseñaron una teoría de la dependencia según la cual sólo se llegaba a un desarrollo equitativo si, como defensa contra el capitalismo internacional, básicamente norteamericano, se cerraban los mercados hacia afuera y se procedía a integrar las economías de la región.

I. Panorama de la economía de América Latina en los años 70 y 80

Durante los años 70 y 80, los países de América Latina vivieron bajo regímenes militares y sus economías estaban mayormente cerradas. El mercado interno quedaba en gran parte reservado a los productores locales, que estaban protegidos de la competencia exterior. La producción industrial se basaba en tecnología importada pero obsoleta en los países desarrollados. Una cierta excepción fue Chile, donde los economistas liberales abrieron los mercados y modernizaron la economía ya en la segunda mitad de los años setenta.

El crecimiento económico iniciado hacia el final de la década del sesenta prosiguió durante los tres primeros años de la misma. El desarrollo

experimentado fue liderado principalmente por las actividades del sector público, las industrias de bienes de consumo duraderos, representadas en gran parte por las multinacionales, y por la producción de bienes primarios (agro y minería).

A partir de 1973 comenzaron a hacerse evidentes los síntomas de agotamiento de las posibilidades de crecimiento acelerado de la economía. Los países latinoamericanos entraron en una nueva fase de su economía, caracterizada por el endeudamiento y por la falta de recursos del Estado para sostener el ritmo de crecimiento. Se sumó, además, un acontecimiento mundial que profundizó los desequilibrios en la balanza de pagos: la crisis del petróleo en octubre de 1973. El *shock* del petróleo significó la transferencia de recursos reales al exterior con la existencia de un potencial “hiato de divisas”.

La opción que existía en aquel momento era, por un lado, el ajuste, basado en la contención de la demanda interna y destinado a evitar que el incremento de los precios del crudo se transformase en inflación permanente y permitir luego el equilibrio externo. Como alternativa, por el otro, se ofrecía recurrir al financiamiento externo para seguir solventando el crecimiento y tratar de ganar tiempo para ajustar la oferta interna, manteniendo el crecimiento en un nivel elevado y procediendo a un ajuste gradual de los precios relativos (alterados por la crisis del petróleo). Esta alternativa dependía de un ambiente internacional con elevado nivel de liquidez y “crédito fácil” y barato. Los países latinoamericanos optaron por mantener la trayectoria de crecimiento con financiamiento externo, lo que era posible gracias a la liquidez internacional generada por los llamados *petrodólares*. Sin embargo, aun con la abundante liquidez de los años 70, esta trayectoria de crecimiento se vio recortada por el giro que tomó la coyuntura internacional en 1979, cuando sobrevino el segundo *shock* del petróleo:

- a. este *shock* deterioró la situación de la región, al provocar aumentos en la tasa de inflación, en la deuda externa y acentuar el desequilibrio en la balanza de pagos;
- b. la recesión económica en los países capitalistas del Primer Mundo, consecuencia del *shock* del petróleo, provocó una caída en las exportaciones de los países en desarrollo y deterioró los términos de intercambio;
- c. la suba en la tasa de interés en el mercado internacional aumentó los gastos en concepto de pago del servicio de la deuda externa de los países latinoamericanos;

d. con la moratoria de México en 1982, el sistema financiero internacional suspendió el otorgamiento de nuevos créditos para toda la región.

Los elevados índices de inflación de los años 80 reconocen dos causas principales. La primera, relacionada con las restricciones externas, ya que los países necesitaban generar superávit comercial para saldar su deuda y lo conseguían a través de hiperdevaluaciones destinadas a ganar mercados externos. A pesar de que la devaluación de la moneda facilitó las exportaciones, por sí sola generó inflación y conjuntamente con ese problema externo los países debieron hacer frente al problema fiscal. En ese sentido, los años 80 en América Latina fueron el período de la redemocratización, existiendo un clamor social por mayores gastos del gobierno, principalmente en las áreas sociales; en este sentido, era difícil contener el gasto. Por eso, también en ese período, hubo un proceso de elevado nivel de inflación que acabó por impedir el crecimiento económico y creó un clima de inestabilidad constante y creciente.

Debido a este panorama, la década del 80 se llamó la “década perdida” para los países latinoamericanos, dado que además de los bajos índices de crecimiento, los países atravesaban procesos de hiperinflación y crisis fiscal.

Como un intento de trazar una solución para la región, en los círculos internacionales se generó un amplio debate acerca de los problemas del endeudamiento externo y la crisis fiscal en los países latinoamericanos, considerando que la inmensa riqueza potencial de esos países permitiría un mejor desempeño político en el sentido de crecimiento, modernización y desarrollo humano.

II. El Consenso de Washington

La expresión “Consenso de Washington” fue acuñada por el economista inglés John Williamson en una conferencia del Institute for International Economics, en Washington, en 1989.¹ En ese mismo período, Williamson escribe un *paper* en el cual enumera una serie de recomendaciones para las economías de los estados latinoamericanos, que incluyen ajustes fiscales y reformas destinadas a dar más protagonismo al mercado.² Las reformas fiscales tenían como objetivo paliar la crisis fiscal de los estados y al mismo

tiempo contribuir a estabilizar la economía una vez que el modelo de sustitución de importaciones adoptado a lo largo de esos años demostró ser inadecuado. La sobreprotección del mercado interno hizo que la industria nacional fuera cada vez más atrasada e ineficiente.

De forma sintética, el artículo de Williamson puede resumirse destacando los diez puntos que los países latinoamericanos adoptaron como referencia:

- a. restricciones al consumo y mayor austeridad para disminuir la dependencia de recursos externos;
- b. rígido control del gasto público para evitar el déficit presupuestario con inflación;
- c. volcar los recursos públicos preferentemente hacia sectores sociales con énfasis en la enseñanza básica y en la formación profesional;
- d. creación de mecanismos que propicien un control más efectivo de la economía, para evitar distorsiones;
- e. aumentar la supervisión de los sistemas bancarios, con el fin de evitar una excesiva especulación financiera;
- f. apertura comercial, para propiciar el estímulo a la competitividad por parte de las empresas locales;
- g. libertad cambiaria, evitando artificialismos en la cotización de la moneda;
- h. aumento de la competitividad, a través de la modernización de las industrias, para insertarse en la economía globalizada;
- i. respeto a la propiedad intelectual, para atraer inversiones externas;
- j. dar confiabilidad a las instituciones, garantizando así el mantenimiento de reglas de juego estables.

Tomando como base las propuestas enumeradas en el *paper* de Williamson, en 1989 se reunieron en Washington el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y representantes de los países de América Latina, con el objeto de intentar trazar un diagnóstico y lanzar pautas de reformas económicas para la región. Posteriormente, los países adoptarían en menor o mayor grado lo que fue denominado Consenso de Washington, sólo que en la propuesta original de Williamson existían dos procesos de reforma; el primero, compuesto por las reformas básicas expuestas anteriormente; y el segundo, que

conformó una segunda etapa denominada Reformas de Segunda Generación, consistente en:

- a. transformación estructural de las instituciones públicas;
- b. especial énfasis en medidas destinadas a obtener una mejor distribución de la renta;
- c. ajustes en la política fiscal;
- d. creación de reservas internacionales;
- e. ajuste en la política cambiaria para evitar la sobrevaluación de las monedas extranjeras;
- f. mantener el foco de la política monetaria para contener la inflación;
- g. crear mecanismos para el control del flujo de capitales;
- h. flexibilizar el mercado de trabajo formal;
- i. sistema impositivo progresivo (quien gana más, paga más impuestos);
- j. inversiones en salud y educación;
- k. impuestos a la propiedad;
- l. reforma agraria y
- m. desarrollo de mecanismos de micro-crédito.

El autor analiza que la omisión de las reformas de segunda generación³ imposibilitó una mayor participación de los trabajadores en las ganancias de las empresas, una mejor distribución de las rentas y una reducción de las desigualdades sociales. En este sentido se puede observar que, contrariamente a lo que se esperaba cuando se ideó el proyecto, a lo largo de los años 90, en América Latina hubo escasa reducción de la pobreza, poco desarrollo humano y poca distribución de la renta.

III. Panorama de los países de América Latina en los años 90

La primera mitad de los años 90 se caracterizó por un crecimiento considerable en la mayoría de los países latinoamericanos (Tabla 1), que superó las tasas de crecimiento alcanzadas en los años 80. Hasta 1996, con excepción de Cuba, que por razones ideológicas no aplicó los mismos instrumentos, existía la esperanza de que el “despegue” (Rostow) podría efectivamente darse. Las crisis de Asia, Rusia y Turquía redujeron los recursos

para inversiones y las posibilidades de exportación. La tasa de crecimiento volvió a bajar en la mayoría de los países.

TABLA 1
Crecimiento del producto bruto interno en algunos países latinoamericanos 1980-1999 (%)

País	1980-1990 ¹	1990-1998 ¹	1993 ²	1996 ²	1999 ²
Argentina ³	-0,4	5,3	5,7	5,5	-3,4
Bolivia	-0,2	4,2	4,3	4,4	0,4
Brasil	2,7	3,3	4,9	2,7	0,8
Chile	4,2	7,9	7,0	7,4	-1,0
Colombia	3,6	4,2	5,2	2,1	-4,2
Costa Rica ⁴	3,0	3,7	7,4	0,9	8,2
Cuba	-	-	-14,9	7,8	6,2
Ecuador	2,0	2,9	2,0	2,0	-7,3
Guatemala	0,8	4,2	3,9	3,0	3,8
México	0,7	2,5	2,0	5,1	3,7
Perú ⁵	-0,3	5,9	4,8	2,5	0,9
Uruguay	0,4	3,9	2,7	5,6	-2,8
Venezuela	1,1	2,0	0,3	-0,2	-6,1

1. Banco Mundial, *En el umbral del siglo XXI, Informe sobre el desarrollo mundial 1999-2000*, Washington D.C., 2000, pp. 250-251.

2. CEPAL, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2001-2002*, Santiago, Chile, 2002, pp.101-274.

3. Los años 1995 con -2,8% y 1997 con 8,1% fueron excepciones.

4. 1996 fue el año de menor crecimiento de la década.

5. En 1994 el crecimiento llegó excepcionalmente a 12,4%.

El crecimiento del PBI fue posible porque los países latinoamericanos abrieron los mercados, lo que incentivó la competencia interna y externa. Las exportaciones de los países latinoamericanos –en promedio– se duplicaron. Sólo en Brasil, Ecuador y Colombia las exportaciones se redujeron en comparación con la década anterior. En las importaciones e inversiones extranjeras directas se observa una tendencia similar.⁴ Seguramente fue importante, aunque difícil de cuantificar, la vuelta a la democracia, que dio

más confianza a los inversores extranjeros y a los productores nacionales. El Estado privatizó numerosas empresas que habían absorbido recursos públicos por ser deficitarias. El proceso de privatización atrajo nuevos inversores y liberó recursos para equilibrar los presupuestos públicos.

También fue positivo el desarrollo demográfico en los años 90 comparado con los años 80 (Tabla 2). No puede excluirse que hubiera una cierta presión por reducir la tasa de natalidad. El Estado despidió gran cantidad de empleados públicos y aumentó los precios de productos básicos subsidiados para reducir los costos del Estado. Esos fueron otros requisitos acordados en el Consenso de Washington para equilibrar los presupuestos públicos. El crecimiento del PBI y la reducción del número de hijos resultó en un aumento de la renta *per cápita* en la mayoría de los países latinoamericanos. Las cifras muestran claramente que ese dinamismo de principios de la década se agotó hacia el final del decenio, dejando ya a varios países con un crecimiento negativo de la renta *per cápita*. La consecuencia del deterioro en el nivel de ingresos fue una serie de disturbios populares (Ecuador, Bolivia, Perú) o la elección de presidentes originarios de la izquierda (Chile, Perú, Venezuela, Brasil) que prometieron invertir más en las áreas sociales.

En los años 70 y 80 se observaron elevados índices de inflación (Tabla 3), que en algunos países desembocaron incluso en una hiperinflación de más del 1000% (Chile, Argentina, Bolivia, Brasil). En los años 90, los gobiernos tomaron medidas drásticas para reducir la inflación, considerada el mayor impedimento para el crecimiento y la justicia social. También se demostró más flexibilidad en torno al tipo de cambio. Una excepción fue Argentina, donde el Gobierno mantuvo un tipo de cambio fijo con el dólar, necesario para combatir la inflación hacia comienzos de los años 90, pero obsoleto a más tardar en 1997.

Además de un crecimiento del PBI y la reducción de la inflación, el resultado más positivo de la década de los años 90 es la creciente convicción de que los presupuestos deben equilibrarse y que la deuda interna y externa hacen que el desarrollo sea mucho más frágil.

TABLA 2
Crecimiento de la población y de la renta *per cápita*

País	Aumento de la población (%) ¹		US\$ 1998 ²	Incremento de la renta <i>per cápita</i> (%)			
	1980-1990	1990-1999		1990 ³	1993 ⁴	1999 ⁵	
Argentina	2,5	1,5	8.970	-3,3	4,3	4,2	-4,6
Bolivia	3,9	2,7	1.000	2,1	1,8	1,9	-2,0
Brasil	3,1	1,6	4.570	-6,2	3,4	1,2	-0,3
Chile	2,8	1,8	4.810	1,6	5,2	5,9	-2,0 ⁵
Colombia	3,6	2,2	2.600	1,2	3,2	0,1	-5,6
Costa Rica	4,3	2,1	2.780	0,9	4,0	-1,8	5,4
Cuba	-	-	-	-3,8	-15,4	7,3	6,4
Ecuador	4,2	2,4	1.530	-0,9	-0,2	0,1	-9,7
Guatemala	4,6	3,0	1.640	0,5	1,2	0,3	1,1
México	3,5	2,0	3.970	3,1	0,1	3,4	2,1
Perú	3,6	2,0	2.460	-7,3	2,9	0,7	-0,8
Uruguay	1,2	0,8	6.180	-0,3	1,9	4,6	-4,1
Venezuela	4,3	2,5	3.500	2,9	-2,0	-2,3	-7,7

1. Banco Mundial, *En el umbral del siglo XXI, Informe sobre el desarrollo mundial 1999-2000*, Washington D.C., 2000, pp. 234.

2. *Ibid.*, p.230.

3. CEPAL, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2001-2002*, Santiago, Chile, 2002, pp. 69.

4. *Ibid.*, pp.101-274.

5. Este año fue una excepción. La renta volvió a crecer al año siguiente en un 3,1%.

TABLA 3
Variaciones del índice de precios al consumidor en algunos países latinoamericanos 1980-2001

Países	1980-1990 ¹	1991 ²	1992 ²	1993 ³	1994 ³	1995 ³	1996 ³	1997 ³	1998 ³	1999 ³	2000 ³	2001 ³
Argentina	437,6	84,0	17,6	7,4	3,9	1,6	0,1	0,3	0,7	-1,80	-0,70	-1,50
Bolivia	222,7	14,5	10,5	9,3	8,5	10,6	9,9	6,7	4,4	3,1	3,4	0,9
Brasil	330,2	475,1	1.149,1	2.477,2	916,5	22,4	9,6	5,2	1,7	8,9	6,0	7,7
Chile	20,3	18,7	12,7	12,2	8,9	8,2	6,6	6,0	4,7	2,3	4,5	2,6
Colombia	23,7	26,8	25,1	22,6	22,6	19,5	21,6	17,7	16,7	9,1	8,8	7,6
Costa Rica	25,6	25,3	17,0	9,0	19,9	22,6	13,9	11,2	12,4	10,1	10,2	11,0
Cuba	-	-	-	-	-	-11,5	-4,9	1,9	2,9	-2,9	-3,0	-0,5
Ecuador	36,4	49,0	60,2	31,0	25,3	22,8	25,6	30,6	43,4	60,7	91,0	22,4
Guatemala	13,9	10,2	14,2	11,6	11,6	8,6	10,9	7,1	7,5	4,9	5,1	8,1
México	65,1	18,8	11,9	8,0	7,1	52,1	27,7	15,7	18,6	12,3	9,0	4,4
Perú	332,1	139,2	56,7	39,5	15,4	10,2	11,8	6,5	6,0	3,7	3,7	-0,1
Uruguay	60,6	81,3	59,0	53,0	44,0	35,0	24,0	15,0	9,0	4,0	5,0	4,0
Venezuela	23,3	31,0	31,9	46,0	71,0	57,0	103,0	38,0	30,0	20,0	13,0	12,0

1. CEPAL, *Balance Preliminar 1997*, Santiago, Chile, 1998. www.eclad.cl (Nivel general a tasas anuales medias).

2. CEPAL, *Balance Preliminar 1998*, Santiago, Chile, 1999. www.eclad.cl (Variaciones entre diciembre y diciembre).

3. CEPAL, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2001-2002*, www.eclad.cl.

Para equilibrar un presupuesto deficitario, el Estado puede aumentar los impuestos o –al menos– mejorar la recaudación o reducir los costos administrativos y los subsidios. La mayoría de los gobiernos latinoamericanos optó por la segunda alternativa. Una excepción de los presupuestos notoriamente deficitarios en América Latina fue Chile en los últimos años de la década del 80 y comienzos de los 90, gracias a una política muy prudente y clara del Ministerio de Hacienda y del Banco Central. También Uruguay, considerado durante muchos años como un país con una política financiera sólida, había superado el *shock* de los tiempos revolucionarios y militares e inició la década con un presupuesto equilibrado (Tabla 4). Ante datos de crecimiento positivo, algunos países bajaron el déficit. Otros, confiando en que la coyuntura positiva se mantendría en el largo plazo, volvieron a perder rápidamente la disciplina presupuestaria.

TABLA 4
Equilibrio del presupuesto del gobierno central
(% del PBI)¹

País	Años				
	1990	1993	1997	1999	2001
Argentina	-2,6	0,4	-1,4	-3,0	-3,9
Bolivia	-	-4,5	-2,8	-3,7	-7,2
Brasil	-2,4	-4,7	-3,0	-7,2	-3,9
Chile	5,4	2,0	2,0	-1,5	-0,3
Colombia	-1,8	-0,7	-3,7	-5,8	-5,8
Costa Rica	-7,4	-1,5	-3,0	-2,3	-3,0
Ecuador	-1,4	0,4	-1,4	-3,5	0,9
Guatemala	-3,4	-1,5	-0,8	-2,8	-1,9
México	-3,0	0,7	-1,4	-1,7	-1,0
Perú	-2,4	-3,7	-0,9	-3,2	-2,8
Uruguay	0,0	-1,0	-1,6	-3,8	-4,4
Venezuela	0,0	-2,9	1,9	-2,6	-4,3

1. Banco Mundial, *En el umbral del siglo xxi, Informe sobre el desarrollo mundial 1999-2000*, Washington D.C., 2000, pp. 256/257.

Tomando como referencia el criterio de Maastricht, que considera peligrosa una tasa de endeudamiento de más del 60% en términos del PBI, los países latinoamericanos, con excepción de Ecuador, a partir de 1993 y hasta 1996, pudieron quedarse “tranquilos” en ese sentido. El crecimiento del PBI y de las exportaciones en la primera mitad de la década del noventa permitió reducir, en parte drásticamente, la deuda externa en relación con el PBI (Tabla 5). Esta situación no considera el financiamiento público en el nivel regional y municipal. Especialmente los estados federales, como Brasil y Argentina, incurrieron, debido a procesos de endeudamiento de los gobiernos regionales y locales, en una deuda pública más complicada de lo que surgía de las cifras disponibles. Especialmente desde la crisis asiática, la deuda externa e interna volvió a crecer, porque los gobiernos querían mantener la ilusión de la tranquilidad.

TABLA 5
Deuda externa 1990-2001

País	Endeudamiento externo en miles de millones de US\$		Endeudamiento externo en % del PBI				
	1990 ¹	1997 ¹	1989 ²	1993 ³	1997 ³	1999 ³	2001 ³
Argentina	62,2	123,2	122,0	30,5	42,7	51,3	52,0
Bolivia	4,3	5,2	96,4	66,0	55,1	52,9	53,2
Brasil	119,9	193,7	34,9	33,1	24,8	45,6	43,4
Chile	19,2	31,4	72,2	44,2	35,7	47,6	57,7
Colombia	17,2	31,8	42,8	37,2	32,3	42,3	47,8
Costa Rica	3,8	3,6	85,6	41,6	24,1	23,3	23,5
Ecuador	12,1	14,9	108,9	95,3	76,4	118,9	80,1
Guatemala	3,1	4,1	31,9	20,6	18,0	20,9	20,0
México	104,4	149,7	47,6	32,4	37,1	34,6	23,4
Perú	20,1	30,5	69,5	78,8	48,6	55,2	52,1
Uruguay	4,4	6,6	52,3	23,8	21,9	24,8	30,1
Venezuela	33,2	35,5	75,6	68,0	35,3	32,2	25,8

1. Banco Mundial, *En el umbral del siglo XXI Informe sobre el desarrollo mundial 1999-2000*, Washington D.C., 2000, pp. 270.

2. Banco Mundial, *World Development Report*, 1991, pp. 250-251, 286-287.

3. CEPAL, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2001-2002*, Santiago, Chile, 2002, pp. 104-271.

Las intenciones de integrar sus mercados de mejor manera creando un mercado mayor o un poco más protegido que el mercado mundial, también parecían ser positivas para los países latinoamericanos. El Mercosur, creado en 1991, generó un aumento de las actividades comerciales entre los miembros Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, pero la reticencia de Chile y Bolivia a integrarse plenamente a este proceso, la escasa predisposición de Brasil y de Argentina de delegar funciones de soberanía y de iniciativa en una Comisión Ejecutiva o en otro órgano de primera línea, y la escasa constancia de las subcomisiones, hicieron que una vez agotadas las ventajas comparativas, el Mercosur comenzara a perder atractivo. Una suerte similar corrió la Comunidad Andina de Naciones hasta fines de los años 90; pero en este caso, más por dificultades políticas internas de Colombia (con la guerrilla), Perú (con un presidente autocrático), Ecuador (con la política del *appeasement*) y con Venezuela (con un presidente populista nacionalista y con sueños bolivarianos). Los países centroamericanos no lograron reactivar el Mercado Común, en parte por las diferencias políticas, en parte por la política de México de promover relaciones más estrechas con sus países vecinos. Éste último se vio beneficiado en gran medida por la cooperación con Estados Unidos y Canadá en el NAFTA, además de relacionarse directamente con la Unión Europea, proceso imitado por Chile con bastante éxito. La ALADI, creada para profundizar la integración como sucesora de la ALALC, no obtuvo el poder necesario para realizar una verdadera integración. Finalmente, el intento de crear una zona de libre comercio de todas las Américas, ALCA, “chupó la gasolina del tanque” de la integración. Sin embargo, y esto puede ser importante, las estructuras de integración existen y pueden aprovecharse, si existe la voluntad política de integrar América del Sur.

En la mayoría de los países latinoamericanos, la relación entre el Estado y el sector privado cambió considerablemente en los años 90. La teoría de la dependencia había perdido aceptación. La globalización y la privatización exigían una relación más abierta con el “capitalismo”. Ese proceso fue especialmente marcado en México (durante la presidencia de Salinas), en Argentina (durante la presidencia de Menem), en Perú (durante la presidencia de Fujimori), en Chile (durante las presidencias de Aylwin y Frei) y en Brasil (durante la presidencia de Cardoso). Los ejemplos más sorprendentes fueron los casos de los presidentes Aylwin y Cardoso, ambas personalidades conocidas anteriormente por su visión humanista y, *cum grano salis*, actitud anticapitalista.

En Chile, la situación fue más difícil por razones psicológicas, porque la mayoría de las reformas fue encaminada –con éxito– por los economistas liberales del gobierno de Pinochet. Fue una obra maestra del presidente Patricio Aylwin mantener el rumbo de la política económica, complementándola con una política social más activa y reforzando las estructuras democráticas.

En Brasil, el exitoso ministro de Hacienda, Fernando Henrique Cardoso, creador del Plan Real y posterior presidente, tuvo que romper no sólo con sus brillantes análisis intelectuales sobre la dependencia de América Latina, sino también con la tradición desarrollista adoptada desde el gobierno del presidente Vargas, acelerada en la gestión del presidente Kubitschek y continuada por los gobiernos de la dictadura militar. Debido a la interrupción de la trayectoria de crecimiento y de la profunda crisis fiscal de los años 80, la actuación directa del Estado en la economía pasó a ser considerada un obstáculo para la superación de los *impases* existentes y la implementación de una política de modernización económica adecuadamente concebida. Ya con el inicio del gobierno de Collor en 1990, comenzó un proceso de reestructuración del Estado caracterizado por tres puntos básicos:

- a. el control de la inflación como prerrequisito para retornar a la senda del crecimiento económico;
- b. una reestructuración del sector público, que abarcaba más que un ajuste fiscal y exigía una amplia redefinición del papel del Estado en la economía, siendo la privatización una pieza importante en ese proceso;
- c. la apertura de la economía como forma de forzar la modernización de la industria nacional e insertarla en el mercado mundial.

En ese sentido, puede decirse que los años 90 se vieron caracterizados por un éxito importante y relativamente sustentable en México, Brasil y Chile, en tanto que se perdieron los éxitos iniciales en Argentina (básicamente por la estructura política obsoleta, por la “ideología” del tipo de cambio fijo y por la corrupción) y en Perú (principalmente por el sistema autocrático de Fujimori y la corrupción dirigida por Montesinos). En Ecuador, la exorbitante deuda externa y el intento fracasado del presidente Mahuad de “dolarizar” el país, diluyeron los frutos de los primeros esfuerzos. Colombia se vio paralizada –y en cierta forma todavía sigue viéndose

paralizada– en su estrategia de desarrollo por la lucha contra el narcotráfico y la guerrilla, aunque se mantiene en una situación tolerable, hablando en términos macroeconómicos. Uruguay, considerado por los argentinos durante muchos años como refugio seguro de sus rentas no declaradas, se vio más afectado que otros países por la catástrofe económica de Argentina, cuando los argentinos retiraron sus fondos debido al “corralito”. Venezuela no tuvo una política económica clara y Costa Rica enfrentó el desborde del sector público.

Entonces, a pesar de los éxitos innegables de los años 90 como consecuencia de las medidas resumidas en el Consenso de Washington, es igualmente innegable la necesidad de “reformas de segunda generación”, manteniendo los enfoques positivos en la tentativa de reducir los efectos negativos. Los datos mostrados en las tablas anteriores hablan un lenguaje claro y reflejan en qué medida algunos instrumentos del Consenso de Washington fueron agotando su efectividad.

IV. Enfoque futuro y economía social de mercado

Simplificando, puede afirmarse que los años noventa fueron la década de los economistas liberales. La convicción o la esperanza de que “el mercado” compensaría posibles y esperados efectos negativos de la privatización, de la apertura de los mercados y de la reducción del gasto en empleados públicos, demostró ser equivocada porque el Estado no reaccionó a tiempo contra la concentración de la riqueza y de la renta en manos de quienes participaron activamente en el proceso de apertura y globalización.⁵

El Estado cumple un rol más importante que el que le fue atribuido en los años 90. Excepto la producción de bienes públicos, no debería participar en la competencia como competidor o monopolista en el mercado, pero debe intervenir en el caso de una exagerada concentración de poder en el mercado.⁶ Debe respetar la autonomía de las instituciones públicas como el Banco Central y otras organizaciones semipúblicas, culturales y educativas, lo que no impide que el Estado diseñe ciertas pautas.

El Estado debe procurar un sistema tributario más equilibrado, en el sentido de aumentar los impuestos directos y reducir los impuestos indirectos, además de establecer –sobre todo– un sistema de tributación y recaudación

justo. Eso, al igual que una reforma del sistema de seguridad social y la flexibilización del mercado laboral, son tareas difíciles para aquellos gobiernos que no cuentan con una mayoría absoluta en el Congreso.

La concentración de los recursos públicos en el gasto social, especialmente en los sectores de salud y educación,⁷ continúa siendo una tarea prioritaria, igual que la disciplina fiscal y una política diferenciada de tasas de interés. Por eso, y en el marco de las reformas de segunda generación, se necesita completar, además, una reforma institucional en la administración pública, en el sector semiautónomo y en el sistema político, aumentando la efectividad del servicio y procurando que los gastos guarden relación con los servicios.

El diseño de una estrategia económica, social y cultural de un desarrollo sustentable es primordialmente una tarea política. Deben considerarse los resultados de las investigaciones hechas sobre las posibles consecuencias,⁸ pero la responsabilidad final es de los políticos electos democráticamente, y no de algún “sabio” experto o de una institución financiera internacional.

En la economía no existen recetas universales y válidas eternamente. Lo que hoy puede ser perfecto –como por ejemplo la paridad 1:1 del peso argentino con el dólar en el año 1991–, no necesariamente lo será mañana. Tampoco deben modificarse con demasiada frecuencia las reglas de juego, porque así se pierde confiabilidad. El Consenso de Washington fue muy adecuado en 1991 y algunos de los principios allí recogidos, como la disciplina fiscal, la apertura del mercado, el respeto por los derechos fundamentales y el equilibrio de la balanza de pagos, siguen teniendo su validez. Pero para lograr un desarrollo más dinámico y justo, estos instrumentos deben aplicarse en el triángulo formado por la responsabilidad del individuo, la solidaridad de la sociedad y la subsidiariedad del Estado.

Sin duda, el mercado necesita seguir funcionando, pero se requiere de la intervención del Estado cuando la libre competencia está siendo utilizada para cerrar el mercado. Una economía social de mercado presupone, pues, un alto grado de libertad de competencia y de actividad económica, social y cultural, pero también una profunda conciencia social, en donde el término “social” está definido como beneficio para la sociedad, pero también como ayuda a aquellos que no pueden ayudarse a sí mismos. Eso se logra a través de un intensivo diálogo social y de tan poca participación de instituciones públicas como sea posible y tanta como sea necesaria.

Notas

1. Veja S.J.Burki, G. E. Perry, (1998). *Más allá del Consenso de Washington, La hora de la reforma institucional*, Banco Mundial, Washington D.C.
2. J. Williamson, (1990). “What Washington Means by Policy Reform”, *Speeches, Testimony, Papers*, Institute for International Economics, Washington D.C. April.
3. J. Williamson, (2000). “What Should the World Bank Think about the Washington Consensus”, in *World Bank Research Observer*, vol. 15, Aug., pp 251-264. D.W. Benecke, J. Castro, G. Murillo, M. de Viana, R.H. Cachanosky, R. Frediani y J.A. Lanusse analizan diferentes aspectos de las Reformas de Segunda Generación en la revista *Contribuciones*, Buenos Aires, no. 4/2000 e 1/2001.
4. Ver Banco Mundial, *En el umbral...*, op. cit., pp.250, 258.
5. El presidente del Banco Mundial, James Wolfensohn, como el entonces presidente del Fondo Monetario Internacional, Michel Camdessus, expresaron ya en 1999 su preocupación por la desigualdad distributiva. El 20% de los pobres en América Latina dispone sólo del 4,5% de la renta nacional, y esta desigualdad va en aumento. Ver CEPAL (1999). *Panorama Social de América Latina*, Santiago, Chile, pp. 57 y ss.
6. El Estado necesita observar metódicamente los mercados para detectar el abuso de poder o la falta de competencia funcional. También puede participar, y en ciertos sectores estratégicos para el desarrollo debería hacerlo, como socio, influenciando el comportamiento de la empresa como accionista. Ver D. W. Benecke, (2002). “La Economía Social de Mercado que nunca se aplicó”, en: *Valores en la Sociedad Industrial*, Buenos Aires, mayo, Año XIX, pp. 7-22, especialmente p.16.
7. J. Williamson, *What Washington Means...*, op. cit. , pp. 3,4.
8. Un típico caso es la reforma tributaria. El diseño de una tabla lineal o progresiva, seguramente no en cascadas, el monto mínimo imponible a partir del cual comienza a tributarse, las posibilidades de reducción (por ejemplo, para la formación profesional), todos estos elementos de un sistema tributario tienen consecuencias económicas importantes, pero finalmente son los políticos los que deben decidirse por una u otra forma de diseño.

RESUMEN

Realizar reformas siempre es una tarea difícil para un gobierno. Y realizar reformas *a tiempo*, es una tarea aún más difícil para un gobierno que no cuenta con mayoría absoluta. Si esta reforma muestra luego

resultados positivos, el Gobierno obtiene un reconocimiento histórico. Realizar reformas sin disponer de una mayoría absoluta en el Parlamento sólo es políticamente viable si la gran mayoría de la población puede ser persuadida de que la crisis es tan profunda que no existen alternativas. América Latina sufrió una crisis de esa magnitud hacia fines de los años ochenta, que llevó a la formulación del Consenso de Washington.

La arquitectura financiera internacional después de las crisis

Heribert Dieter

I. ¿Por qué un reordenamiento de los mercados financieros?

Las crisis financieras de los últimos ocho años condujeron a un debate sobre la necesidad de generar una nueva arquitectura financiera internacional. Desde la crisis del Tequila 1994/95, los mercados financieros se vieron conmocionados por la reiteración de sucesivas manifestaciones de crisis. Ninguna década después de la Segunda Guerra Mundial enfrentó tanta agitación financiera como los años noventa. Entre los principales afectados figuran países que durante muchos años fueron los más elogiados por sus políticas económicas.

La volatilidad de los flujos de capital resulta particularmente problemática para países en desarrollo y emergentes. En tanto que en 1996 fluyó capital privado por valor de 234 mil millones de dólares (netos) a estos países, en el año 2000 apenas se registró una afluencia neta de 500 millones de dólares. Más problemática aún es la situación en los créditos bancarios privados: mientras que en 1996 se otorgaron créditos frescos por valor de 26,7 mil millones de dólares (netos) a países en desarrollo y emergentes, en el año 2000 se produjo una masiva salida de capitales bancarios de estos países. Estas economías

HERIBERT DIETER

Doctor en Ciencia Política, investigador senior en Universität Duisburg y profesor visitante en el Centro para el Estudio de la Globalización y el regionalismo en Warwick University.

tuvieron que afrontar el reembolso de créditos por valor de 148,3 mil millones dólares (ver Tabla 1).

La evolución que tomaron los mercados sorprendió a muchos, ya que los defensores de las políticas liberales habían pronosticado una situación muy diferente. Se esperaba que la liberalización traería aparejadas ventajas considerables. Entre otras cosas, se había pronosticado una baja en el costo del crédito para empresas en países en desarrollo y emergentes por la disponibilidad del ahorro externo, lo que permitiría aumentar la competitividad de las empresas. Pero el aumento en la eficiencia pronto dio paso a severas crisis financieras, donde el costo pagado superó los supuestos beneficios. Sin embargo, es importante hacer una distinción según el tipo de capital: en tanto que los créditos externos, en particular aquellos de corto plazo, conllevan altos costos, los créditos de largo plazo y las inversiones extranjeras directas demostraron ser mucho menos problemáticos.¹

Las propuestas para un reordenamiento del mercado pueden contribuir a instalar una política financiera global en los mercados internacionales. Estos necesitan contar con un marco político sólido. A nivel nacional, este marco existe desde hace mucho tiempo: todos los mercados financieros nacionales de los países de la OCDE están altamente regulados. Existen, por ejemplo, procedimientos estipulados para el caso de una quiebra. Ningún acreedor puede sustraerse a realizar una contribución razonable para superarla. En los sistemas financieros nacionales de los países industrializados, existe un poderoso “prestamista de última instancia”, el Banco Central, que en situaciones de crisis se encarga de proveer la liquidez necesaria.

Es decir, que el actual orden financiero internacional es incompleto. Hasta ahora, la creación de un mercado mundializado de capitales no se vio acompañada por estructuras de “governabilidad global”. En ese sentido, quienes reclaman la creación de un “prestamista de última instancia” internacional y de un procedimiento de insolvencia para deudores soberanos no hacen otra cosa que continuar con la línea de pensamiento aplicada en el plano nacional. Si estas instituciones y procedimientos no llegan a concretarse, es probable que los países en desarrollo y emergentes en algún momento se retiren de los mercados financieros globales.

Las medidas que aquí se debaten se centran en tres ejes: a) reducir la frecuencia y profundidad de las crisis monetarias y financieras; b) integrar a los acreedores sistemáticamente en los mecanismos de prevención y solución de

crisis; c) fortalecer los sectores financieros de los países en desarrollo y emergentes para que a mediano y largo plazo puedan prescindir del endeudamiento externo.

TABLA 1
Flujos de capital hacia países en desarrollo y emergentes
1993-2000

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Capital privado total, neto	139,1	147,5	205,5	234,4	119,1	69,1	58,6	0,5	-1,4	71,0
Inversiones directas, netas	57,6	81,4	97,5	120,0	145,8	155,9	153,1	147,3	162,7	158,2
Inversiones de portafolio, netas	87,6	112,8	43,8	87,8	48,1	-2,0	31,7	1,5	-0,2	24,0
Créditos bancarios, netos	-6,1	-46,8	64,2	26,7	-74,8	-84,9	-126,2	-148,3	-163,9	-111,2
Flujos de capital, público netos	50,3	5,5	24,1	0,1	62,2	55,4	9,5	1,4	19,6	-3,5

Fuente: *FMI World Economic Outlook*, octubre 2001, pág. 9. Los valores para 2001 y 2002 son estimaciones del FMI. El signo “menos” implica salida de capitales.

De alcanzarse estos objetivos, se contribuiría a estabilizar la economía mundial. De no lograrse la estabilización, el actual orden económico mundial liberal podría correr peligro. A semejanza de lo ocurrido durante la Gran Depresión, podría estar en juego mucho más que sólo los mercados financieros. En efecto: la falta de regulación de los mercados financieros podría inducir a numerosas economías a aislarse del mercado mundial y terminar por producir el colapso del orden económico multilateral vigente.²

Analizaré en primer lugar la posibilidad de estabilizar los mercados financieros recurriendo a un impuesto sobre las transacciones con divisas. En

una segunda parte me referiré a diferentes enfoques de “governabilidad global” (*global governance*). Un procedimiento de insolvencia internacional y un “prestamista de última instancia” podrían ser elementos fundamentales de una nueva arquitectura financiera internacional. No obstante, de fracasar este enfoque, el Estado nacional podría echar mano a otras opciones. Los países en desarrollo y emergentes, por ejemplo, podrían protegerse ellos mismos de las consecuencias negativas de mercados financieros desregulados recurriendo a las llamadas opciones *rollover* (traslado de fondos de una inversión a otra) y aplicando restricciones a la circulación de capitales.

II. Impuesto Tobin e impuesto Spahn: ¿remedios universales o callejones sin salida?

Más recientemente despertó particular interés una propuesta del economista estadounidense James Tobin sobre la implementación de un impuesto sobre las transacciones de cambio de divisas. Numerosos críticos de la globalización esperan que un impuesto de este tipo estabilice los mercados de divisas, además de que se constituya en una lucrativa fuente para financiar proyectos de cooperación.

Luego de que se derrumbara el sistema de Bretton Woods, James Tobin había reclamado gravar las transacciones de divisas con un impuesto mínimo. La idea era restarle atractivo a la especulación cambiaria incrementando los costos de transacción. La propuesta de Tobin se remite a consideraciones de John Maynard Keynes, que quería moderar las especulaciones en los mercados financieros con medidas tributarias. Muchas organizaciones no gubernamentales (ONGs), entre ellas WEED y Attac, se convirtieron en abanderadas del impuesto Tobin. Examinando las propuestas a fondo se plantean, sin embargo, considerables dudas en cuanto a las perspectivas de éxito de un impuesto de esta naturaleza. Su principal problema es que implícitamente valora todos los flujos de capital como problemáticos. Miles de transacciones útiles y totalmente inofensivas son igualadas a flujos de capital realmente destructivos y especuladores.³ Se trataría de una política equivocada que provocaría un encarecimiento innecesario, por ejemplo, del comercio internacional.

También debe preguntarse si el impuesto Tobin puede alcanzar su objetivo prioritario, que es realizar una contribución considerable para

prevenir crisis financieras graves. La respuesta es que los especuladores que quieren atacar un tipo de cambio fijo no serán disuadidos de su propósito con un impuesto de entre un 0,1 y un 0,25% del valor de la transacción. Si lo que está en juego son ganancias del 30% y más, es muy poco lo que se puede lograr con un impuesto de tan escasa magnitud.⁴ A este mismo resultado llegan también dos nuevos estudios de la Comisión Europea y del Ministerio Alemán de Cooperación y Desarrollo cuando señalan que el impuesto Tobin no permite estabilizar los tipos de cambio ni prevenir ataques especulativos contra una moneda concreta.⁵ Tampoco está claro si el incremento de los costos de transacción efectivamente es un instrumento eficaz en la lucha contra la especulación. No existe un diagnóstico empírico que avale tal apreciación.⁶

Los mercados de títulos con costos de transacción superiores no muestran una menor volatilidad que aquellos otros con costos de transacción más bajos.⁷ Para sorpresa de muchos, el London Stock Exchange es una bolsa con costos de transacción relativamente altos. Desde 1694 se cobra un “impuesto al sello”. Se trata del impuesto más antiguo que se recauda en Inglaterra. Ascende al 0,5% de la transacción y debe ser pagado por el comprador de un título. Los ingresos de este impuesto son considerables: en el período 1999-2000, el ministro de Hacienda británico recaudó más de cinco mil millones de euros con este impuesto, lo que es cuatro veces más que los ingresos del año fiscal 1994-1995. Igualmente, la Bolsa de Londres no demostró ser menos volátil que otras plazas bursátiles. Es decir, que el ejemplo de Londres no corrobora la función de control de un impuesto a las transacciones bursátiles, que es frenar las tendencias especuladoras.

El impuesto Tobin perjudicaría a quienes lucran con pequeñas diferencias en el tipo de cambio, que no constituyen mayor problema. Esta función de arbitraje asegura precios homogéneos y vela por la necesaria liquidez de los mercados. En consecuencia, un impuesto mínimo podría tener, incluso, un impacto desestabilizador para los mercados. Una reducción del nivel de liquidez al precio de menos transacciones también podría hacer que la volatilidad de los tipos de cambio aumentara.⁸ Esto es así en particular en el caso de las monedas de países en desarrollo y emergentes, en los que de por sí hay problemas de liquidez y el volumen de las transacciones es bastante reducido.⁹ Sudáfrica ofrece un ejemplo de actualidad que ilustra las consecuencias negativas de una mayor escasez de divisas: en octubre de 2001, el gobierno sudafricano adoptó una serie de medidas tendientes a

restringir el comercio de divisas, que finalmente precipitaron el desmoronamiento del tipo de cambio.¹⁰

El impuesto Tobin, que está concebido como impuesto permanente, exige un enfoque multilateral y la voluntad de aplicar este impuesto, al menos a las principales plazas financieras.¹¹ No parece pecar de exageradamente pragmático señalar que la posibilidad de persuadir al gobierno norteamericano de adherir a una iniciativa de este tipo es remota. Sin EE.UU., este concepto no tendrá mayor efecto.

Aun cuando existen un serie de razones conceptuales y políticas para considerar el impuesto Tobin poco eficaz, resulta útil el debate desatado. Los gobiernos son responsables por la forma que adopta la globalización y existen posibilidades de lograr una adecuada arquitectura de los mercados financieros. No fue la globalización la que condenó a los gobiernos a la pasividad. Por el contrario, fueron los políticos los que durante mucho tiempo ignoraron su responsabilidad por la arquitectura de los mercados y confiaron en su autorregulación. Es posible que la creciente resistencia que generan los mercados financieros desregulados y liberalizados, y también el debate en torno al impuesto Tobin, induzcan ahora a los gobiernos de los países de la OCDE a ponderar cuidadosamente las ventajas políticas y económicas de una mejor regulación.

De cualquier modo, no puede ignorarse que el debate en torno al impuesto Tobin también puede tener el efecto opuesto: se desvía la atención de los verdaderos problemas de los mercados financieros internacionales y se reduce la voluntad de estudiar fenómenos económicos complejos.¹² Este peligro se observa tanto en la política como entre quienes critican la globalización. La tentación parece grande: seduce la idea de contar con una supuesta receta universal que permita estabilizar los mercados financieros y al mismo tiempo obtener una lucrativa fuente para financiar la cooperación internacional. El impuesto Tobin no permitirá alcanzar ni lo uno ni lo otro. Existen otros impuestos, como el impuesto al combustible para transporte aéreo, que son mucho más adecuados para financiar proyectos de cooperación y medio ambiente que el impuesto Tobin.¹³

En vista de las evidentes falencias del impuesto propuesto por Tobin, se está pensando actualmente en nuevas variantes del gravamen. El economista Paul Bernd Spahn, asesor del Ministerio de Cooperación alemán, ha propuesto un impuesto que se aplicaría en dos niveles. En un primer nivel quedarían comprendidas todas las transacciones cambiarias, en forma análoga

a lo que propone Tobin. Sin embargo, la alícuota propuesta oscilaría entre el 0,05 y el 0,02%. Esto no permitiría estabilizar los tipos de cambio, pero engrosaría la recaudación tributaria. La estabilización de los tipos de cambio operaría en un segundo nivel. La idea de Spahn consiste en que un país establezca el tipo de cambio de la moneda dentro de una cierta banda. Las cotizaciones podrían fluctuar libremente dentro de una banda de flotación de un 3% en torno al tipo de cambio fijado administrativamente. Fuera del corredor cambiario, se aplicaría un impuesto alto de entre un 50 y 100%.¹⁴ Este impuesto se aplicaría en forma unilateral por parte de los países en transición, emergentes y en desarrollo, además de los países industrializados ubicados fuera de los grandes bloques monetarios.¹⁵

El impuesto Spahn promete importantes ventajas. Los países en desarrollo y emergentes sólo tienen que implementar dos instrumentos: la banda de fluctuación del tipo de cambio y el impuesto. El impuesto afecta exclusivamente los ataques especulativos considerados nocivos fuera de la banda de fluctuación. En cambio, no afecta el comercio de bienes ni las operaciones de arbitraje necesarias para facilitar la liquidez correspondiente. Las operaciones de arbitraje aprovechan diferencias en el tipo de cambio entre distintas plazas bursátiles. Los partidarios del arbitraje buscan comprar divisas en el mercado más barato y venderlas en el mercado más caro.

A primera vista, el concepto ideado por Spahn resulta seductor. No obstante, un análisis más detenido pone de manifiesto su inviabilidad. El problema es su alcance. La moneda de un país no se negocia sólo en las plazas financieras del estado de origen, sino también en otras plazas financieras y, lo que es especialmente importante, en plazas *offshore*. Para evitar el ataque especulativo contra una moneda es necesario limitar el comercio a las propias plazas financieras. Sólo allí puede cobrarse el impuesto que propone Spahn, y no en otras plazas financieras; mucho menos, en plazas *offshore* no reguladas. Es decir, que el impuesto Spahn sólo funciona con control de capitales. Sin embargo, si un país dicta medidas de control de capitales, no requiere establecer un impuesto, porque en ese caso no es posible especular en contra de la moneda de un país. En otras palabras: el impuesto Spahn no funciona sin control de capitales, y con control de capitales es superfluo.

III. Procedimiento de insolvencia y bonos soberanos

A. Derecho mundial de insolvencia

La liberalización del mercado de capitales no estuvo acompañada por la creación de estructuras que nadie cuestiona en los mercados financieros nacionales. Una de estas medidas es la creación de un régimen de insolvencia para los países en *default*. La idea de una legislación de este tipo no es nueva. A mediados de la década de los ochenta ya se había propuesto llevar la legislación nacional al plano internacional.¹⁶

En este sentido puede servir de modelo la legislación norteamericana. En EE.UU., el art. 9 de la Ley de Quiebras regula las situaciones de insolvencia de los organismos territoriales. Condición para ello es que exista la voluntad de cumplir con el servicio de la deuda, pero que las condiciones financieras no lo permitan. Además, todos los acreedores deben manifestarse de acuerdo con que se renegocie la deuda. De lo contrario, debe haber existido previamente el intento de pactar una renegociación con los acreedores.¹⁷ En el contexto internacional podría convocarse a una instancia neutral que entienda en casos de insolvencia. Los miembros del tribunal deberían ser designados en igual número por ambas partes. Éstos elegirían luego un presidente, para permitir la formación de una mayoría mediante votación impar.¹⁸ El objetivo de un proceso por insolvencia es que la economía del país en *default* tenga tiempo para recuperarse. La quita parcial obtenida durante la renegociación permitiría alcanzar un nivel de endeudamiento, atendible tanto en lo que se refiere al pago de los intereses como a la amortización de capital. Podría aducirse que actualmente se trata de un instrumento de mucha menor importancia que en el pasado, dado que el endeudamiento público juega hoy un papel poco significativo. El argumento sólo es parcialmente válido. Por un lado, sigue habiendo una serie de casos en los que los estados están sobreendeudados. En esta categoría se inscriben numerosos países africanos, pero también países como Argentina. Por otro lado, la existencia de un derecho internacional de insolvencia tendría un efecto disciplinador sobre los acreedores, que hasta ahora pueden asumir que no existe un procedimiento de quiebra para estados excesivamente endeudados.

Hacia fines de noviembre de 2001, la subdirectora del Fondo Monetario Internacional (FMI), Anne Krueger, sorprendió con la propuesta de

crear un procedimiento de insolvencias conducido por el FMI. Con inusual claridad, Krueger criticó a los acreedores que se procuran ventajas con una estrategia agresivamente jurídica. Krueger calificó de empresa “buitre” (*vulture company*) a Elliott Associates, que a comienzos de 1997 adquirió en el mercado secundario –mercado para títulos que ya están en circulación– bonos del estado peruano a un precio de 20,7 millones de dólares. En octubre de 1995, Perú había declarado una reestructuración de su vieja deuda en el marco de un programa apoyado por el FMI. Sobre la base de esta reestructuración, parte de la deuda debía ser transformada en bonos Brady.¹⁹ Sin embargo, Elliott Associates demandó a Perú por el pago del valor nominal total de 56 millones de dólares y solicitó un título ejecutorio para el embargo de activos peruanos en EE.UU. y en Bélgica. El gobierno peruano no tuvo tiempo para accionar judicialmente contra los títulos ejecutorios ya obtenidos. En estas condiciones, Perú se vio forzado a pagar.²⁰

Las propuestas de Krueger, calificadas por el *Financial Times* como “cimbrazo”, recogen la idea de un procedimiento internacional de insolvencias. Según estas ideas, los países sobreendeudados podrían, de común acuerdo con el FMI, dejar de pagar durante varios meses, tanto el servicio como la amortización de la deuda. Durante este período, los países quedarían facultados para dictar normas de control de capitales a los efectos de impedir la fuga de los mismos. Anne Krueger considera que estas medidas disciplinarían a los acreedores. La mera existencia de un mecanismo para regular la insolvencia soberana podría determinar un retroceso de los flujos de capital hacia los países en desarrollo y emergentes. A juicio de Krueger, esto sería un efecto secundario deseado, sobre todo cuando la causa de una menor afluencia de capital se debe a una ponderación más cuidadosa de los riesgos.²¹

La propuesta del FMI de integrar a los acreedores es tan sorprendente como loable. Finalmente y luego de largos cabildos, el FMI aceptó que para superar las crisis del endeudamiento es necesario adoptar medidas tendientes a integrar el sector privado. Se trata apenas de un primer paso. Se requiere prestar atención a los siguientes puntos:

- El instrumento propuesto por Krueger sólo funciona si es incorporado a la legislación nacional de los estados miembros. Por cierto que éste no es un obstáculo menor.
- Es necesario aclarar qué forma debe adoptar el tribunal de insolvencias. Krueger considera que el FMI debe jugar un rol protagónico,

pero seguramente no todos los países comparten la idea de ampliar la jurisdicción del Fondo.

- Seguramente, serán materia de discusión los criterios que deben establecerse para declarar la cesación de pagos. ¿Es conveniente elegir un catálogo único o conviene confiar en una constatación de insolvencia caso por caso?
- Finalmente, es necesario adoptar medidas durante la moratoria de las deudas que impidan que se repita la situación precaria. ¿Qué política económica es adecuada para impedir una nueva crisis de endeudamiento?

La marcha de los acontecimientos en los próximos años determinará si esta propuesta tiene posibilidad concreta de ser implementada. Anne Krueger pone en duda que los estados miembros del Fondo se muestren dispuestos a recortar los derechos de sus ciudadanos a demandar a un gobierno extranjero ante los propios tribunales. Esta limitación, señala Krueger, sería el precio que habría que pagar por una economía mundial más estable y, por ende, más rica.²²

B. Bonos soberanos

Una medida menos drástica respecto de la introducción de un derecho internacional de insolvencias sería introducir en los contratos cláusulas sobre decisión mayoritaria para titulares de bonos, en vista de la importancia que la emisión de bonos ha cobrado respecto de los créditos bancarios.

Con anterioridad a las crisis de la década del 80, la mayor parte de la deuda pública contraída por los países en desarrollo y emergentes correspondía a créditos de mediano plazo otorgados por consorcios de bancos. En 1980, estos créditos hacían prácticamente al 100% del endeudamiento público neto en mercados financieros internacionales. Hacia fines de la década del 90, la participación se redujo a menos del 20%, en tanto que los bonos emitidos por deudores soberanos iban ganando en importancia.²³ La creciente preferencia por los bonos se debía en parte a que estos títulos eran muy difíciles de reestructurar. Se pensó, entonces, que los deudores soberanos iban a hacer todo lo posible para evitar tener que hacer una reestructuración.²⁴ Después de los bonos públicos, en la década de los noventa comenzó a cobrar importancia también la emisión de bonos privados de países en desarrollo y emergentes.

Esta tendencia generó nuevos problemas para encontrar solución a las crisis por excesivo endeudamiento. Actualmente, los acreedores son miles de tenedores de bonos cuyas decisiones son difíciles de coordinar. Por eso es importante que los nuevos contratos sean más resistentes a las crisis. Se requieren cláusulas que permitan decisiones por voto mayoritario. Es más fácil llegar a una decisión si lo que se requiere es un voto mayoritario de los tenedores de bonos, que en el caso de requerirse un voto por unanimidad. Este cambio en la legislación facilitaría claramente la reestructuración de la deuda, sobre todo en aquellos casos en los que como consecuencia de la crisis desatada se reclama una quita de la deuda.²⁵ Gran Bretaña ya incorporó normas de este tipo a su legislación. En los bonos emitidos en ese país se pueden decidir quitas de la deuda cuando al menos un 70% de los tenedores se manifiesten a favor de una reestructuración. También Luxemburgo cuenta con “cláusulas de acción colectiva” (*collective action clauses*). Tanto el FMI como el gobierno norteamericano se han manifestado positivamente sobre cláusulas de acción colectiva.²⁶

IV. ¿Por qué un “prestamista de última instancia”?

En el gerenciamiento de las crisis financieras, es importante iniciar la renegociación y reestructuración antes de que estalle una crisis. Un aspecto fundamental es inyectar suficiente liquidez. ¿Es entonces conveniente que el FMI provea a la economía en problemas de liquidez suficiente?

Después de la crisis asiática, el FMI desarrolló nuevos instrumentos de reacción rápida ante la posibilidad de que se desate una crisis por falta de liquidez. En 1997 se creó la Facilidad de Reservas Suplementarias (*Supplemental Reserve Facility - SRF*). En 1999 siguieron las Líneas de Crédito Contingente (*Contingent Credit Lines - CCL*). Las SRF son créditos que se otorgan a países miembros que enfrentan dificultades en sus balanzas de pagos por una repentina pérdida de confianza de los mercados financieros. El propósito de las CCL es servir como escudo protector ante el peligro de un posible contagio. A través de las CCL se inyecta liquidez al sistema en caso de que se desate una crisis financiera en países vecinos.

Estas consideraciones fueron ganando entidad debido a que al menos una parte de las crisis financieras más recientes fueron ocasionadas por

problemas de liquidez. Las economías afectadas atravesaban un período de falta de liquidez, pero no eran insolventes. Tal fue el caso de Corea del Sur. Una vez que se le inyectó la liquidez necesaria, la economía se recuperó rápidamente. En estas condiciones, demorar el aporte de fondos frescos conduce a un deterioro de la situación económica que bien puede evitarse.

Si se coincide en cuanto a la conveniencia de inyectar rápidamente liquidez al sistema, es necesario precisar en un segundo paso la forma de esta ayuda. Básicamente existen tres opciones: a) el FMI podría seguir facilitando, como ha venido haciéndolo hasta ahora, créditos por un monto limitado y condicionados al cumplimiento de ciertas exigencias; b) de manera alternativa, los países podrían previamente calificar para obtener asistencia por falta de liquidez, igualmente limitada. Es el enfoque elegido para las CCL; no obstante, hasta el momento no se ha presentado ningún país; c) finalmente, es dable pensar que el FMI evolucione en dirección a un “prestamista de última instancia”²⁷. Eso significaría que los estados miembros pueden obtener fondos en forma ilimitada y sin que el Fondo formule ningún tipo de exigencia.²⁸

La tercera opción es la más radical, pero también la más sencilla. Crea en el espacio internacional lo que existe en los mercados financieros nacionales bajo la forma de bancos centrales. La idea clásica del prestamista de última instancia fue propuesta inicialmente en el siglo XIX por Walter Bagehot, economista inglés y durante mucho tiempo editor de *The Economist*. Bagehot decía que la banca central debe conceder la suficiente liquidez a tasas de interés por encima de las que prevalecen en el mercado contra buenas garantías subsidiarias.²⁹ Las economías tendrían acceso a liquidez en la medida en que estuvieran dispuestas a pagar tasas de interés por encima de las tasas del mercado y contra adecuadas garantías.

En este debate, Stanley Fischer, quien hasta mediados de 2001 fuera subdirector del FMI, hizo hincapié en la dinámica propia de una crisis financiera. El Banco Central nacional no puede facilitar las divisas requeridas por el sector privado y por el sector público, ya que no dispone de reservas ilimitadas de divisas. En esta situación, sólo ayuda un prestamista de última instancia. Fischer fundamenta el reclamo de una instancia internacional de este tipo, argumentando que los flujos de capital internacionales son muy volátiles y que esta volatilidad es contagiosa. Es posible que la mera existencia de un prestamista de última instancia internacional contribuya a prevenir la inestabilidad propia de los mercados financieros.³⁰

La puesta en práctica de esta propuesta enfrenta obstáculos conceptuales y políticos. Resulta relativamente poco problemático encontrar una tasa de interés adecuada. Esta debería ser superior a la pactada en tiempos normales, pero más baja que las tasas que cobran los bancos comerciales en épocas de crisis. En cambio, es difícil facilitar las garantías subsidiarias necesarias. Debe hacerse una distinción entre una crisis de liquidez temporaria y otra de insolvencia. Para un prestamista es muy difícil evaluar, en una situación de crisis, los futuros ingresos en materia de divisas. Resulta fácil en el caso de exportaciones de materias primas;³¹ pero en otro tipo de exportaciones, determinar cuál puede ser el nivel de garantía resulta más difícil.

Pero aun si fuera posible obtener las garantías necesarias, faltaría aclarar el procedimiento a aplicar en caso de que las ayudas de liquidez no alcanzaran y el país pudiera enfrentar una crisis de insolvencia. En este caso sería necesario facilitar los mecanismos adecuados para que el prestamista de última instancia pudiera recurrir a esas garantías. Para eso es necesario contar con un tribunal internacional de insolvencia u otro procedimiento ordenado.³²

Más allá de estos problemas conceptuales, se requeriría superar considerables obstáculos políticos. Se reduciría considerablemente la influencia de los países de la OCDE, porque los créditos del FMI ya no podrían instrumentarse para obtener concesiones políticas. Básicamente, el Fondo se convertiría en un instrumento al que podrían recurrir los países miembros en caso de necesidad, sin tener que someterse a sus dictados.

Sin duda, actualmente existe voluntad por lograr una arquitectura más justa de las relaciones financieras internacionales. La evolución del FMI en dirección a un prestamista de última instancia global supera, sin embargo, la voluntad de la mayoría de los actores de aceptar amplias reformas. No obstante, el reclamo de un prestamista de última instancia es lógico. En efecto, cuando se crean mercados financieros globales, los bancos centrales nacionales pierden la posibilidad de aplicar importantes instrumentos de política monetaria que, por ende, deben ser facilitados a nivel global. A la inversa, esto significa que en la medida en que falte un “*lender of last resort*” global, es peligroso eliminar los controles de capital.

Al mismo tiempo se pone de manifiesto que la renuncia a convertir el FMI en un prestamista de última instancia obliga a ciertos grupos de países a desarrollar sistemas propios que los provean de liquidez ante una emergencia. El este asiático está realizando ingentes esfuerzos en ese sentido. Las

economías de esa región, cuyos bancos centrales tienen reservas monetarias por valor de 1.200 millones de dólares, están creando actualmente una red de acuerdos solidarios para ayudarse en forma recíproca ante eventuales próximas crisis. Esta situación reduce naturalmente la importancia del FMI. Desde la perspectiva de los afectados es secundario, pues lo importante para estos países es que ante la ausencia de un prestamista de última instancia global actúe un prestamista de última instancia regional.

V. Opciones *rollover* y limitaciones al movimiento internacional de capitales

A. Opciones *rollover*

En algunas crisis financieras más recientes, los problemas monetarios y financieros se potenciaron recíprocamente. La rescisión de contratos de créditos condujo a salidas de capital, y con ello a una mayor presión sobre el tipo de cambio. Negociar sobre la inclusión de los acreedores una vez que se produce la crisis es un error político. Más razonables resultan las medidas que conceden a los deudores mismos la posibilidad de recurrir a medidas estabilizadoras. En 1999, dos economistas británicos propusieron una opción universal de renovación de la deuda con una multa (*Universal Debt-Rollover Options with a Penalty, UDROP*). La idea es bastante simple: los deudores pueden optar por prolongar un crédito por espacio de tres o seis meses desde su vencimiento. El precio (penalidad) por esta refinanciación se establece al momento de celebrar el contrato de crédito. El objetivo de la opción UDROP es prevenir crisis de liquidez provocada por situaciones de pánico en los mercados,³³ dejándole al país tiempo suficiente para volver a poner en marcha su economía.³⁴ Las UDROP deberían tener vigencia para todos los créditos denominados en moneda extranjera y comprenderían tanto créditos privados como públicos de larga y corta duración, así como créditos de descubierto en cuenta.³⁵

El concepto ofrece una serie de ventajas. En primer lugar, las UDROP se inscriben dentro de las medidas políticas clásicas: el Estado fija las condiciones generales y controla su observancia, pero no interviene en la implementación. En segundo lugar, contribuirían rápidamente a reducir la probabilidad de crisis de liquidez. En tercer lugar, las UDROP tienen una

influencia positiva, estabilizadora sobre los tipos de cambio. En particular en caso de tipos de cambio flexibles, una salida importante de divisas ocasionada por la acumulación de vencimientos externos puede ejercer una presión considerable sobre el tipo de cambio.³⁶

Un efecto secundario positivo es la necesidad de pactar en el contrato de crédito mismo un precio para la opción de reestructuración. Esto obliga al deudor y al acreedor a estimar el riesgo. En el pasado, los acreedores ignoraron muchas veces los riesgos inherentes a un cierto crédito, dando por sentado que en caso de una crisis terminaría por ayudar el Estado. La introducción de las UDROP sería una clara señal de que no se otorgarían ayudas estatales, por lo que es necesario que el acreedor evalúe adecuadamente el riesgo. De todos modos, también las opciones *rollover* plantean considerables inconvenientes: en primer lugar, es probable que se encarezca el crédito externo,³⁷ aunque esto no debe evaluarse sólo en términos negativos. En efecto: el encarecimiento del crédito externo lo torna más atractivo. Los créditos internos en moneda propia son, por naturaleza, menos arriesgados que los créditos en moneda extranjera.

En términos generales, las ventajas de las UDROP parecen superar considerablemente las desventajas. Claro que este concepto no es un remedio universal para evitar todas las crisis financieras, pero contribuye a estabilizar los mercados sin cargar en la espalda de sus actores pesos inaceptables.

B. Control de capitales como medida para prevenir crisis

El lento avance en el desarrollo de mercados financieros internacionales más estables subraya la importancia de las medidas implementadas a nivel nacional para prevenir una crisis. Como ejemplo paradigmático suelen mencionarse las medidas adoptadas por Chile.³⁸ El objetivo de estas medidas fue limitar la afluencia de capitales volátiles. Lo que se pretende al fomentar la inversión de largo plazo es reducir el riesgo de una salida masiva de capital producida por una situación de pánico.

Luego de que el país se viera severamente afectado por las crisis de los años 70 y 80, Chile restringió en 1991 la afluencia de capital. Al principio, todos los ingresos de capitales eran sometidos a un depósito del 20% sin intereses en el Banco Central. Más adelante, la tasa de la reserva se elevó al 30%. El resultado fue que la afluencia de capital se estabilizó y se logró un fortalecimiento

del sector financiero doméstico. Esta inmovilización actuó como un impuesto eficiente sobre la toma de créditos en el exterior (ver Tabla 2).

Los resultados del enfoque chileno son evidentes. Lo que más llama la atención es que en los 90 no hubo crisis financiera en Chile pese a las fuertes turbulencias que afectaron la región. Una razón fundamental para dicha estabilidad es el cambio en la composición de los capitales que ingresaron a Chile. Mientras que en 1989 sólo el 5% de los créditos tomados en el extranjero tenían una duración superior a los doce meses, ocho años más tarde este porcentaje había aumentado a 97,2%. Esto se alcanzó sin aislar a Chile de los mercados financieros internacionales. La afluencia de capital pasó, más bien, de 1,52 mil millones de dólares en 1989 a 2,89 mil millones de dólares en 1997.³⁹

La inmovilización de un porcentaje del crédito en Chile benefició los créditos de largo plazo, puesto que el porcentaje inmovilizado era reembolsado al cabo de un año. Cuanto más larga es la duración de un crédito, tanto menor es la carga que implica la inmovilización de parte del mismo. El alcance de esta inmovilización fue menor a lo que uno puede suponer a primera vista. Sólo fue alcanzado un 40% de los capitales que llegaron al país. Esto se debe, en alguna medida, a que ciertos capitales quedaron exceptuados; por ejemplo, las inversiones extranjeras directas, pero también a que hubo ciertos vacíos en la legislación.⁴⁰ Es necesario advertir sobre los problemas de aplicar controles a la importación de capitales: sólo funcionan en economías que adhieren a una política monetaria y social sana. Ninguna inmovilización de efectivo puede generar estabilidad cuando se practica una política económica inestable y errática.

C. Controles de capital en una crisis financiera

Actualmente, muchos observadores aceptan los controles sobre la afluencia de capital como un importante recurso para la prevención de crisis, es decir, sobre todo para estabilizar los mercados financieros en países en desarrollo y emergentes. En cambio, no existe consenso en cuanto a la utilidad del control de capitales una vez desatada la crisis. Muchos analistas señalan que la introducción de restricciones a la circulación de capital en medio de una crisis tiende más bien a agudizarla. En este sentido, es interesante analizar más de cerca las experiencias de Malasia en 1998.

TABLA 2
Medidas tendientes a restringir los movimientos de capital en Chile entre 1991-1998

1991	Junio: depósito de reserva del 20% sobre ingresos de capitales sin intereses en el Banco Central en la moneda de origen del crédito y por espacio de un año. Alcance: todos los créditos nuevos, salvo créditos comerciales. Introducción de una duración de inversión mínima para inversiones directas extranjeras de 3-5 años.
1992	Aumento de la tasa de reserva al 30% sobre todos los ingresos de capitales.
1995	Depósito en efectivo inmovilizado sólo en dólares estadounidenses. Acortamiento de la duración mínima para inversiones directas a 12 meses.
1996	Diciembre: introducción de excepciones para créditos inferiores a \$ 200 millones.
1997	Reducción de la suma de crédito a \$ 100 millones.
1998	Junio: reducción de la inmovilización del depósito en efectivo a 10%; septiembre: reducción de la obligación de un depósito en efectivo a 0%.

Fuente: Francisco Nadal-De Simone/Piritta Sorsa, "A Review of Capital Account Restrictions in the 1990s", IMF Working Paper, 99/52 (abril 1999).

El 1 de septiembre de 1998, el gobierno de Malasia introdujo un amplio control de capitales; es decir, más de un año después de que estallara la crisis asiática. De allí que muchos sostengan que los controles fueron introducidos muy tarde, cuando la crisis ya había sido superada y el país vecino, Tailandia, se recuperaba con igual rapidez y en forma sostenida sin haber adoptado ninguna de estas medidas. Un estudio más reciente, sin embargo, demuestra lo contrario. El trabajo analizó la situación de Malasia antes de introducirse los controles de capital y puso en duda que la crisis efectivamente estuviera superada. A diferencia de los suposiciones corrientes, los autores constatan un aumento de la inestabilidad en los ocho primeros meses de 1998. En particular, la tasa de interés para

créditos en mercados *offshore* tomados en ringgit saltó del 6% en enero de 1998, al 23% en agosto de 1998.⁴¹

Ante este trasfondo, es decir, el aumento evidente de inestabilidad en los mercados financieros antes de dictarse el control de capitales, el resultado de las medidas adoptadas por el gobierno de Malasia fue muy positivo. Se estabilizó el tipo de cambio y el nivel de las tasas de interés domésticas pudo ser reducido lo suficiente como para alentar las inversiones internas. Al mismo tiempo, se diseñaron los controles de capital de tal modo, que no afectaron las inversiones directas extranjeras como tampoco el comercio exterior.⁴² Otro punto notable es que los controles de capital sólo se aplicaron en forma transitoria. A diferencia de lo que supuso el FMI, las medidas no hicieron que Malasia quedara estigmatizada entre los actores de los mercados financieros internacionales. En mayo de 1999, es decir, menos de un año después de implementarse los controles, Malasia ubicó exitosamente bonos por valor de 1.000 millones de dólares estadounidenses.

Es decir, entonces, que controles implementados de manera razonable pueden realizar un aporte importante para superar una crisis financiera. Se trata de una lección importante para el FMI, que en los casos en los que participó en forma activa en la elaboración de un paquete de medidas, siempre apostó a la política de austeridad y consideró perjudiciales los controles de capital.

VI. Necesidad de contar con una arquitectura para la globalización

Durante mucho tiempo, la exhortación a fortalecer la regulación de los mercados cayó en saco roto. En casi todos los países de la OCDE, la desregulación y la liberalización eran absolutamente prioritarias. En particular, los mercados financieros quedaron librados a su propia suerte. La consecuencia lógica de la internacionalización de los mercados financieros es, sin embargo, la transferencia de ciertas estructuras del espacio nacional al nivel global. Forma parte de ello la constitución de un prestamista internacional de última instancia, igual que la creación de estructuras reguladas para incluir los prestamistas en la solución de las crisis financieras.

La arquitectura de la globalización es una tarea política. Es poco realista esperar de los mercados una total autorregulación. Los gobiernos de la Unión Europea estarían bien asesorados si asumieran la responsabilidad

que les cabe y tomaran enérgicamente la iniciativa en ese sentido. Europa podría asumir un rol líder en el reordenamiento de los mercados financieros internacionales. Una vez completada la introducción del euro, llama la atención la falta de una política financiera externa común de la UE. Mientras que en política comercial hace años que la Comunidad viene unificando su discurso, en el campo de la política financiera sigue habiendo todo un coro de voces.

Cabe preguntarse cuál puede ser el interés de la UE en un orden financiero mundial más estable. Por de pronto, existen dos razones de peso: en primer lugar, la UE es la potencia comercial más importante del mundo y, por lo tanto, se ve más afectada que ningún otro actor por las turbulencias que generan las crisis financieras en el comercio mundial. Los mercados financieros estables y tipos de cambio poco fluctuantes favorecen el comercio de bienes internacional. En segundo lugar, con el ingreso de los países del Este a la UE, crece el peligro de que se desaten crisis financieras en su propio territorio. Por lo tanto, responde a los intereses de la UE establecer un orden que permita prevenir futuras crisis financieras. Hasta ahora, Europa no se muestra dispuesta a asumir el desafío planteado.

EE.UU. sigue manteniendo una postura más bien crítica frente a las propuestas de re-regulación de los mercados financieros, incluso luego de los atentados del 11 de septiembre. Si bien se escuchan algunas voces nuevas desde Washington, éstas en general se refieren a medidas tendientes a prevenir el lavado de dinero, que es un campo muy reducido. Además, EE.UU. cuenta con los actores más agresivos y competitivos en los mercados financieros. Parece poco realista esperar que este país tome una iniciativa para reordenarlos.

Sin duda, se trata de un proyecto políticamente candente. Tampoco cabe duda de que las resistencias que genera son considerables. El sector financiero, que ha crecido bruscamente en los últimos años, se opondrá enérgicamente a la limitación de sus campos de operación. No obstante, una mayor estabilidad de los mercados financieros internacionales beneficiaría a muchas personas y no sólo a la población afectada directamente por las crisis. Para la mayoría de la población mundial, una globalización con una arquitectura adecuada implica la oportunidad de acceder a un mayor bienestar.

Notas

1. Stephany Griffith-Jones, *Global Capital Flows: Should they be regulated?*, Houndmills, 1998, pág. 38 y ss.
2. Harold James, (2001). *The End of Globalization*, Cambridge, Mass.
3. Heiner Flassbeck/Claus Noé, (2001). "Abkehr vom Unilateralismus", en: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 11, pág. 1367.
4. Frenkel/Lukas Menkhoff, (2000). *Stabile Weltfinanzen. Die Debatte um eine neue internationale Finanzarchitektur*, Berlin-Heidelberg, pág. 66.
5. Commission of the European Communities, Responses to the Challenges of Globalization: A Study on the International Monetary and Financial System and on Financing for Development. Working Document from the Commission Services, Bruselas, 13 de febrero de 2002, DOC/02/04, pág. 44; Paul Bernd Spahn, Zur Durchführbarkeit einer Devientransaktionssteuer, Gutachten im Auftrag des BMZ, Frankfurt/M; Febrero 2002, pág. 4.
6. Robert Shiller, (2000). *Irrational Exuberance*, Princeton, pág. 227.
7. *Ibidem*.
8. Karl-Heinz Paqué, "Kein Bedarf an Sand im Getriebe", en: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 20/10/2001.
9. Commission of the European Communities (n.a.p. 5), pág. 44.
10. El tipo de cambio del rand bajó de ocho rand por dólar en julio de 2001 a doce rand por dólar en diciembre de 2001.
11. Commission of the European Communities (n.a.p. 5), pág. 91.
12. H. Flassbeck/C. Noé (n.a.p. 3), pág. 1368.
13. Commission of the European Communities (n.a.p. 5), pág. 91.
14. P.B. Spahn (n.a.p. 5), pág. 21-28.
15. *Ibidem*, pág. 27.
16. Kunibert Raffer, (1990). "Applying Chapter 9 Insolvency to International Debts: An Economically Efficient Solution with a Human Face", en *World Development*, 2, pág. 301-311.
17. *Ibidem*, pág. 302.
18. *Ibidem*, pág. 304.
19. El plan Brady fue desarrollado en 1989. Los bonos Brady son títulos que emanan de créditos bancarios reestructurados. Deben su nombre a Nicholas Brady, en ese momento secretario de Hacienda de EE.UU. En su mayoría, son bonos de largo plazo y presentan diferentes formas de pagar los intereses.
20. Anne Krueger, International Financial Architecture for 2002: A New Approach to Sovereign Debt Restructuring. Address given at the

- American Enterprise Institute, 26.11. 2001
(www.imf.org/external/np/speeches/2001/112601.htm).
21. *Ibidem*.
 22. *Ibidem*.
 23. Gabrielle Lipworth/Jens Nystedt, (2001). "Crisis Resolution and Private Sector Adaptation", en: *Finance and Development*, junio.
 24. *Ibidem*.
 25. Stanley Fischer, (2000). "On the Need for an International Lender of Last Resort", *Essays in International Finance*, Nro. 220, November, Department of Economics, Princeton University, pág. 22.
 26. *Ibidem*.
 27. En el sentido estricto del concepto no puede haber un "lender of last resort", dado que esto está vinculado a la capacidad de crear dinero. Mientras que no exista una moneda única en todo el mundo, por más bien equipado que esté el FMI, sólo podrá ser siempre un "quasi-lender of last resort". De todos modos, en la práctica esta diferencia es poco relevante.
 28. S. Fischer (n.a.p. 25).
 29. Bagehot hablaba de "lend freely, at penalty rates, against good collateral", *ibidem*, pág. 9.
 30. *Ibidem*, pág. 16.
 31. En 1995, EE.UU. facilitó a México créditos en cantidad muy generosa, pero se aseguró contractualmente los ingresos derivados de futuras exportaciones de petróleo.
 32. Ver la propuesta de la subdirectora del FMI, Anne Krueger.
 33. Willem Buiter/Anne Sibert, (1999). *UDROP-A Small Contribution to the New International Financial Architecture*, Centre for Economic Performance, London School of Economics and Political Science, Working Paper, mayo de 1999.
 34. *Ibidem*, pág. 3.
 35. *Ibidem*.
 36. Lo mismo es aplicable a tipos de cambio fijos. En caso de un alto endeudamiento externo, un banco central puede llegar rápidamente a los límites de sus reservas en divisas, cuando se desata una situación de pánico en los mercados y se requieren considerables montos en divisas para servir a la deuda externa.
 37. En el más largo plazo, sin embargo, los costos del crédito también pueden bajar, dado que el sistema financiero se ve estabilizado, lo que permite que baje la prima por riesgo.
 38. Eslovenia es otro ejemplo, aunque menos conocido.

39. Sebastian Edwards, "Exchange Rate Regimes, Capital Flows and Crisis Prevention", Paper prepared for the National Bureau of Economic Research Conference on Economic and Financial Crises in Emerging Market Economies, Woodstock, octubre de 2000.
40. Carlos Massad, (1998). "The Liberalization of the Capital Account: Chile in the 1990s", *Essays in International Finance*, No. 207, mayo, págs. 34-46.
41. Ethan Kaplan/Dani Rodrik, "Did the Malaysian Capital Controls Work?", NBER working paper 8142; en Internet: www.nber.org/papers/w8142.pdf.
42. Ibídem, pág. 11.

RESUMEN

La reiteración de crisis financieras durante los últimos ocho años llevó a un debate sobre la necesidad de generar una nueva arquitectura financiera internacional. Los años noventa vieron la mayor agitación financiera registrada luego de la Segunda Guerra Mundial. Entre los principales afectados figuran países que durante muchos años fueron los más elogiados por sus políticas económicas. La evolución que tomaron los mercados contrarió los pronósticos realizados por los defensores de las políticas liberales. Las propuestas para un reordenamiento del mercado pueden contribuir a instalar una política financiera global en los mercados internacionales. Éstos necesitan contar con un marco político sólido. A nivel nacional, este marco existe desde hace mucho tiempo: todos los mercados financieros nacionales de los países de la OCDE están altamente regulados. Pero el actual orden financiero internacional es incompleto. Hasta ahora, la creación de un mercado mundializado de capitales no se vio acompañada por estructuras de "governabilidad global". Las medidas que aquí se debaten se centran en tres ejes: a) reducir la frecuencia y profundidad de las crisis monetarias y financieras; b) integrar a los acreedores sistemáticamente en los mecanismos de prevención y solución de crisis; c) fortalecer los sectores financieros de los países en desarrollo y emergentes para que a mediano y largo plazo puedan prescindir del endeudamiento externo.

Una alternativa en materia de política económica para el Brasil por Fernando Henrique Cardoso

Luiz Fernando Rodrigues de Paula*

I. Introducción

El presente artículo tiene por objeto discutir una alternativa de política económica para Brasil que permita superar la actual tendencia al estancamiento que, a nuestro juicio, es inherente a la política económica adoptada por el gobierno de Fernando Henrique Cardoso. El enfoque teórico adoptado en el artículo tiene un sesgo implícitamente (pos)keynesiano. En un más sentido amplio, entendemos por *políticas keynesianas* aquellas políticas económicas que tienen como objetivo principal el crecimiento del producto bruto y del empleo, compatibilizándose este objetivo con la estabilidad de precios. Más específicamente, la concepción de política keynesiana aquí adoptada es aquella en la que las implicaciones de la política económica emergen de la percepción del papel de la demanda agregada en establecer

*El autor se ha beneficiado de las investigaciones (y discusiones) realizadas sobre el tema de este *paper* con Fernando Ferrari Filho, João Sicsú y José Luís Oreiro, en el marco del Grupo sobre Moneda y Sistemas Financieros (IE/UFRJ), al que, no obstante, no le cabe ninguna responsabilidad por eventuales errores y omisiones presentes en este trabajo.

LUIZ FERNANDO RODRIGUES DE PAULA

Doctor en Economía por la Universidad Estatal de Campina. Ha realizado estudios posdoctorales en el *Centre for Brazilian Studies* de la Universidad de Oxford. En la actualidad es profesor adjunto de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad del Estado de Río de Janeiro (FCE/UERJ) e investigador del CNPq.

el nivel de actividad económica –inducida por las políticas macroeconómicas– y de la falta de fuerzas automáticas que generen en una economía de mercado una situación de pleno empleo. En otras palabras: en las economías monetaristas, el pleno empleo solamente puede ser alcanzado por accidente o por acción deliberada, o sea, a través de políticas de estado.

En la visión keynesiana, o más específicamente poskeynesiana, la política económica, basada en la concepción de no neutralidad de la moneda y en el principio de la demanda efectiva, es capaz de afectar de manera duradera –tanto en el corto como en el largo plazo– las variables reales de la economía (producto bruto y empleo).¹ Además, esta visión interpreta –en principio– como innecesaria, o incluso ineficaz, la adopción de políticas de restricción de la demanda como medidas destinadas al ajuste macroeconómico, sea en relación con la lucha contra el desequilibrio externo, sea en relación con las presiones inflacionarias.

En este contexto, cualquier estrategia de crecimiento económico con estabilidad de precios diseñada para la economía brasileña que procure establecer una alternativa que permita un crecimiento económico sostenido, debe compatibilizar el equilibrio interno (niveles de inflación controlados y gerenciamiento sustentable de la deuda pública interna) con el equilibrio externo (bajos niveles de déficit en cuenta corriente financiados predominantemente con capitales de largo plazo).

El artículo está dividido en cuatro secciones, además de la presente Introducción. La primera sección describe un esquema analítico macroeconómico destinado a superar la llamada “trinidad imposible”. En la segunda sección se analizan los *impases* de la economía brasileña y las precondiciones para una nueva estrategia de crecimiento. La tercera sección detalla la estrategia definida en este artículo. Por fin, una cuarta sección resume los argumentos desarrollados a lo largo del trabajo.

II. La macroeconomía con control de capitales: superación de la “trinidad imposible”

En un mundo crecientemente globalizado en términos de movilidad de capitales, la llamada “trinidad imposible” parece cobrar cada vez más veracidad: no sería posible conciliar la perfecta movilidad de los capitales con la adopción de un tipo de cambio fijo y una política monetaria

independiente. O sea, las autoridades económicas no podrán alcanzar simultáneamente tres objetivos:

1. Un tipo de cambio fijo entre la moneda doméstica y otras monedas
2. La libre convertibilidad entre la moneda de un país y otras monedas
3. Una política monetaria nacional capaz de alcanzar objetivos macroeconómicos domésticos

De este modo, o el Gobierno renuncia a la autonomía en el uso de la política monetaria doméstica, adoptando un tipo de cambio fijo que determine que la tasa de interés del país siga la tasa internacional, o restringe la movilidad de los capitales o adopta tipos de cambio fluctuantes, de modo de poder practicar una política monetaria independiente. En el caso de inclinarse por un régimen de tipo de cambio fijo, no le asiste margen para una política monetaria autónoma o una política fiscal expansionista, ya que de acuerdo con la regla del *currency board*, la emisión de moneda doméstica deberá ser respaldada en un 100% por las reservas cambiarias del banco central. Por ejemplo, en caso de que el Gobierno (y el banco central) desearan reducir el nivel de desempleo aumentando la demanda agregada para bienes y servicios a través un recorte en la tasa de interés, esto no sería posible, ya que el banco central se vería incapacitado de reducir las tasas de interés por debajo de las disponibles en otras partes del mundo, en particular en los grandes centros. Por otra parte, en un régimen de tipo de cambio fijo, la defensa del tipo de cambio requiere que la política monetaria se dedique exclusivamente a mantener el tipo de cambio, no pudiendo ser utilizada para alcanzar objetivos relacionados con el empleo, por ejemplo. Por lo tanto, se sacrifica cualquier objetivo de política monetaria o fiscal en defensa del tipo de cambio. En términos de la “trinidad imposible”, el país satisface la primera condición (tipo de cambio fijo) y la segunda (convertibilidad), pero sacrifica la tercera (soberanía monetaria).

En este contexto, el intento de preservar la autonomía de la política monetaria en el marco de la globalización financiera reafirma dos tipos de proposiciones: adopción de un sistema de cambio flotante y control de capitales.²

La flotación cambiaria sería el camino natural para los *policymakers*, deseosos de tener una mayor autonomía en el ejercicio de la política monetaria sin sacrificar la convertibilidad de la moneda nacional y la integración en el mercado financiero internacional, permitiendo de ese modo una

“trinidad posible” al estilo del modelo Mundell-Fleming: libre movilidad de capitales, tipo de cambio flotante y autonomía de la política monetaria. En el caso de los tipos de cambio totalmente flotantes, la autoridad monetaria no interviene en el mercado cambiario, por lo que no habría alteración en las reservas en divisas. Por lo tanto, la balanza de pagos estará, por definición, en equilibrio. En este caso, el Gobierno sacrifica la primera condición y deja flotar el tipo de cambio, lo que permitirá, *ceteris paribus*, un nivel de actividad y empleo mayores, especialmente en las industrias exportadoras, al mismo tiempo que las tasas de interés domésticas más bajas estimularán el nivel de gastos de los agentes del mercado (empresas y hogares). El problema de esta opción, en particular para una buena parte de los países emergentes, poseedores de monedas débiles y no convertibles, se relaciona con las oscilaciones bruscas e intensas del tipo de cambio que se producen al compás del movimiento inestable de los flujos de capital que pueden afectar negativamente estas economías, como es el caso de la inflación (por los efectos de la devaluación sobre los costos de las empresas). De hecho, la volatilidad del tipo de cambio en países emergentes resulta, en buena medida, de los problemas asociados al financiamiento de niveles elevados de déficit en cuenta corriente en la balanza de pagos de un país que puede llevar a una creciente demanda de cobertura (*hedge*) cambiaria en momentos de mayor incertidumbre en el escenario nacional y/o internacional. En este caso se suma que en situaciones de escasez de dólares –o sea, cuando la demanda es mayor que la oferta de dólares, lo que es típico de momentos en los que países con elevada vulnerabilidad externa se enfrentan con un deterioro en el escenario internacional– el mercado cambiario se torna aún más inestable.

Por otro lado, en el caso de países que tienen un número importante de empresas con obligaciones externas derivadas de créditos tomados en el exterior, o simplemente préstamos denominados en moneda extranjera contratados con el sector bancario doméstico (o por su intermedio), una devaluación más acentuada puede tener un efecto patrimonial devastador sobre las empresas endeudadas.³ Se suma, además, que como el tipo de cambio es uno de los precios básicos que marcan las expectativas empresariales, la volatilidad cambiaria resultante de un tipo de cambio flotante, al aumentar la incertidumbre de los negocios, puede afectar negativamente las decisiones de inversión de las empresas. En ese sentido, mantener un régimen de tipo de cambio flotante puede ser incompatible con la libre

circulación de capitales. En otras palabras, en un mundo financiero crecientemente globalizado, y en particular en países con moneda no convertible y con cuenta de capital abierta, es posible que la trinidad posible, de acuerdo con el modelo Mundell-Fleming, no se alcance.

Una cuarta opción –que será adoptada en este artículo– a disposición de los *policymakers* deseosos de evitar oscilaciones (excesivas) en el tipo de cambio y obtener una mayor independencia de la política monetaria, consiste en restringir los flujos de capital. Lo que, en teoría, permite reducir directamente la demanda de activos en moneda extranjera y el potencial disponible para especular contra cierta moneda. Las propuestas de controles de capital varían desde la sugerencia de celebrar un acuerdo internacional que instituya un impuesto único sobre los flujos de capital (el llamado impuesto Tobin), hasta iniciativas nacionales como la tributación sobre el ingreso de capitales o el establecimiento de plazos mínimos de permanencia del capital (la llamada “cuarentena”).⁴ El presupuesto básico que justificaría la adopción de controles de capital es que los costos y las distorsiones generadas por los controles –que incluyen la posibilidad de represalias de otros países (o de organismos internacionales), evasión de capitales por canales diversos, costos administrativos y, además, dificultades para cuantificar el impuesto necesario sobre el flujo de capitales– se verían más que compensados por sus potenciales beneficios macroeconómicos, destinados a superar los problemas causados por los flujos de capitales externos a la política macroeconómica en pequeñas economías.⁵

La idea básica es “poner arena en el engranaje” del mercado financiero internacional, para usar una analogía ya consagrada mundialmente (Eichengreen et al., 1995). El caso de China es el más extremo, ya que este país no ha permitido la convertibilidad de su cuenta de capital, sino solamente la convertibilidad de la cuenta corriente. Con la adopción de controles de capitales, la violación de la segunda condición –esto es, convertibilidad libre entre monedas– permite mantener las otras dos condiciones: 1) tipo de cambio fijo y 2) soberanía monetaria. En este sentido, se busca dilatar el ingreso de capitales introduciendo ciertas trabas, como pueden ser requerimientos extras de reservas sobre nuevos depósitos en moneda extranjera, o controles que limitan el endeudamiento en el exterior de las empresas radicadas en el país.⁶

La experiencia internacional parece indicar que los controles de capital más eficaces involucran el monitoreo de operaciones cambiarias en general

y deben ser abarcadores en su alcance y aplicados con rigor, de modo de evitar la posibilidad de re-denominación artificial de operaciones con el fin específico de evitar las restricciones existentes. Estas medidas deben cubrir, sobre todo, los ingresos de capitales de no residentes, monitoreando simultáneamente las salidas de capitales de residentes (Paula, 2002, p. 18). Por lo tanto, al reducir la rentabilidad de las operaciones cambiarias (2), se puede combinar un tipo de cambio más estable –incluso con la adopción de un régimen de tipo de cambio flotante– con una mayor autonomía de la política monetaria. Esto permitiría un aumento en la soberanía económica nacional y la adopción de una política económica expansionista cuando se está en presencia de un cuadro recesivo.

III. *Impasses* actuales en la economía brasileña

La economía brasileña se ha visto caracterizada más recientemente por políticas de *stop-and-go* o, alternadamente, por la tendencia a un semi-estancamiento. En efecto: después de crecer más de un 4,0% en 1995 como consecuencia de los efectos iniciales del plan de estabilización basado en un anclaje cambiario, el PBI pasó a mostrar significativas oscilaciones en su crecimiento: 2,6% en 1996, 3,3% en 1997, 0,1% en 1998, 0,8% en 1999, 4,4% en 2000, 1,5% en 2001 y 1,5% en 2002.⁷ Ese desempeño mediocre de la economía brasileña se debe, en parte, a los efectos de una sucesión de crisis externas: la crisis mexicana en 1995, la crisis asiática en 1997, la crisis rusa en 1998, la propia crisis brasileña hacia el final de 1998 e inicio de 1999, y, más recientemente, la crisis argentina de 2001-2002 y una nueva crisis cambiaria brasileña en 2002. Además de la elevada vulnerabilidad externa,⁸ uno de los factores que han contribuido a definir el cuadro de inestabilidad macroeconómica del país y su mediocre desempeño en términos de crecimiento económico, ha sido la política de elevadas tasas de interés seguida por el Banco Central con el consecuente aumento de la deuda pública.

El rápido crecimiento de la deuda pública federal, que alcanzó más del 55% del PBI en mayo de 2002,⁹ resultó tanto del reconocimiento de “esqueletos fiscales” por parte del Gobierno como (y principalmente) de la combinación entre una elevada tasa de interés real y un bajo crecimiento del producto. La existencia de un *stock* de deuda pública de esa dimensión,

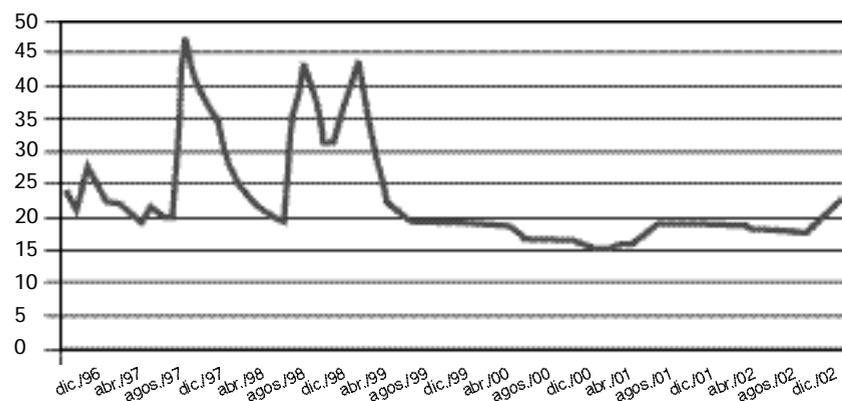
combinada con el perfil de la misma –caracterizado por la preponderancia de títulos pos-fijados (a tasa *overnight* y al cambio)–, dificulta sobremanera la ejecución de la política económica, con impacto sobre la política monetaria y cambiaria.¹⁰

Los cambios efectuados en la política económica en 1999 (la adopción de un régimen de tipo de cambio flotante y de un régimen de metas inflacionarias) no redundaron en mejoras significativas en las variables macroeconómicas del país.¹¹ Por ejemplo, se esperaba que la adopción de un régimen de tipo de cambio flexible hiciera posible una reducción significativa de la tasa de interés en Brasil, permitiendo a la economía brasileña crecer a un ritmo similar al de la tasa de crecimiento potencial, estimada en torno al 4,5 % anual.¹²

Después del acentuado incremento en las tasas nominales de interés en el período de las crisis externas (octubre de 1997 a marzo de 1999), cuando llegó a alcanzar más del 40% anual, la tasa de interés nominal de corto plazo efectivamente declinó a partir de abril de 1999, ubicándose cerca del 15% por año a comienzos de 2001; pero volvió a aumentar a lo largo de 2001/02, y llegó a alcanzar más del 20% hacia finales de 2002 (ver Gráfico 1). Dado que las tasas de inflación –medidas por el IPCA– han sido relativamente moderadas en el período 1997-2002, se desprende que las altas tasas de interés nominales implican tasas de interés reales igualmente elevadas si se las compara con los niveles de interés real prevalecientes en otros países.

Las tasas de interés (nominales o reales) son altas en Brasil porque las autoridades económicas del país atribuyen a las mismas múltiples funciones, entre las cuales se destacan: reducir la demanda agregada en presencia de presiones inflacionarias, aun cuando no hubiera una demanda agregada excesiva, como forma de prevenir una aceleración de la inflación;¹³ limitar la devaluación del tipo de cambio, de modo de evitar la inflación de costos; atraer capital externo para financiar la balanza de pagos; inducir a los inversores internos a comprar títulos para financiar el déficit público; reducir el déficit comercial a través del control de la demanda interna.¹⁴ Las altas tasas de interés tienen dos impactos básicos sobre la economía brasileña: 1) limitan el crecimiento económico, dado que encarecen el crédito (tasa de interés para créditos) y, principalmente, afectan de forma negativa las expectativas de crecimiento de las empresas; y 2) aumentan la deuda pública, compuesta en su mayor parte por títulos indexados a tasa *overnight* y al tipo de cambio.

GRÁFICO 1
Tasa Selic (% a.a.) - 1996/2002



Fuente: Banco Central de Brasil

De hecho, previo a las modificaciones al régimen cambiario, todo movimiento más fuerte de salida de capitales de corto plazo en función del cambio en las expectativas de los agentes financieros internacionales se reflejaba en una pérdida de reservas por parte del Banco Central del Brasil (BCB), amenazando el mantenimiento del sistema de cambio semi-fijo. Para impedir el colapso de la política cambiaria, el BCB se veía obligado a incrementar la tasa de interés doméstica como forma de inducir una reversión del movimiento de salida de capitales. Luego de las medidas introducidas en enero de 1999, las salidas de capitales de corto plazo, inducidas por cambios en las expectativas de los agentes internacionales, ya no solamente se traducían en la pérdida de reservas internacionales, sino que también repercutían sobre el propio tipo de cambio. Más específicamente, los movimientos de salida de capitales de corto plazo inducían (e inducen) una importante devaluación del tipo de cambio nominal, la cual se trasladaba a los precios internos debido al efecto *pass-through*, poniendo en peligro la estabilidad de la tasa de inflación. De esa forma, el BCB se vio obligado a elevar la tasa de interés para revertir el flujo de salida de capitales e impedir así el aumento de la inflación como consecuencia de la devaluación, lo que acabó por afectar –como hemos visto anteriormente– tanto el crecimiento económico como el volumen de la deuda pública.

En rigor, el gobierno brasileño ha adoptado un *régimen de fluctuación cambiaria administrado*, ya que las evidencias estadísticas corroboran de alguna manera que el BCB reacciona con un incremento en la tasa de interés (o simplemente dejando de reducirla) cada vez que el tipo de cambio muestra movimientos que preanuncian un aumento en su volatilidad o que se corresponden con una tendencia alcista en el tipo de cambio nominal (Sicsú, 2002). De este modo, el BCB actúa frecuentemente teniendo como blanco implícito el tipo de cambio nominal. Por lo tanto, “la tasa de interés de corto plazo es el principal instrumento de la política monetaria utilizada para promover la administración cambiaria. (...) [La] tasa de interés es reducida (incrementada) cuando la volatilidad y la tendencia del tipo de cambio nominal son favorables (desfavorables). Con todo, como el aumento en la volatilidad cambiaria (que en el caso brasileño, corresponde a movimientos agudos de devaluación del tipo de cambio) fue frecuente, la autonomía de la política monetaria para fijar (reducir) la tasa de interés se ha visto comprometida” (Sicsú, 2002, p.134). En consecuencia, el margen del que dispone el BCB para manipular la tasa de interés se encuentra bastante limitado.

IV. Una estrategia alternativa

A. Una estrategia de crecimiento con estabilidad

Una estrategia alternativa para el crecimiento sostenido y financieramente estable de la economía brasileña pasa principalmente por un esfuerzo sistemático y planificado de disminuir la vulnerabilidad externa y de dependencia de los capitales extranjeros. Una estrategia de crecimiento con estabilidad para la economía brasileña que pretenda establecer una alternativa que permita un crecimiento económico sustentable debe procurar compatibilizar el equilibrio interno con el equilibrio externo, de modo de superar una conducta tipo *stop-and-go* y la tendencia al semi-estancamiento que ha caracterizado la economía brasileña en los últimos años.

Por *equilibrio internose* entiende una situación en la que la inflación se encuentra controlada sin necesidad de adoptar medidas destinadas a contraer la demanda agregada, además de darse las condiciones para un gerenciamiento de la deuda pública, entendido como fundamental para que el

Gobierno pueda volver a adoptar políticas fiscales contracíclicas. En cuanto al primer aspecto, es necesario adoptar una política pragmática de lucha contra la inflación, considerando que la inflación brasileña en la era post-real es predominantemente una inflación de costos. En cuanto al segundo aspecto, es necesario un cambio en la combinación *superávit primario/ tasa real de interés/crecimiento económico* para estabilizar la deuda pública medida en términos del PBI. En efecto, tal como se verá en la tercera sección, la obtención de un superávit primario del orden del 3,0% del PBI en conjunción con una tasa de interés real del 7,0% anual y un crecimiento real PBI del 4,5%, es suficiente para reducir la deuda pública como proporción del PBI en los próximos diez años de manera sustentable. Al mismo tiempo, esta estrategia devuelve al Gobierno la capacidad de realizar una política fiscal activa.

Por *equilibrio externo* se entiende una situación en la que el déficit en cuenta corriente se mantiene en niveles relativamente bajos (inferior al 2,0% del PBI) y financiado predominantemente con capitales de largo plazo. La reducción del déficit en cuenta corriente requiere un superávit significativo en la balanza comercial, que puede estimarse entre los US\$ 10 a 15 mil millones anuales, lo que sólo es posible si se mantiene un tipo de cambio subvaluado, esto es, orientado siempre que sea posible al ajuste de la cuenta corriente y a disminuir la dependencia de los capitales externos (Batista Jr., 2002, p. 179). Por lo tanto, en el presente artículo se defiende la adopción de un sistema de devaluaciones periódicas administradas –*crawling peg*–, en el cual las autoridades monetarias fijan la tasa de devaluación del cambio nominal de manera tal de mantener el cambio real relativamente estable en el tiempo.

Otro aspecto fundamental sería evitar una afluencia significativa de capitales, en particular de capitales volátiles de corto plazo, que podría partir de una coyuntura de crecimiento económico y de una mayor estabilidad en el escenario internacional. De ahí la importancia que tiene adoptar controles de capitales de naturaleza preventiva, para atenuar la afluencia de capital, procurando, al mismo tiempo, atraer capitales de más largo plazo.¹⁵ El control de capitales puede ser utilizado, además, como uno de los instrumentos que hacen viables políticas económicas que procuran compatibilizar el equilibrio interno con el equilibrio externo: “en esencia, los controles de capital son utilizados en un intento por reconciliar el uso de tasas de interés y tipos de cambio en el *logro simultáneo de objetivos, inconsistentes al*

menos parcialmente, que hacen al equilibrio interno y externo” (Johnston e Tamirisa, 1998, p.13-4; las itálicas son mías).

Por lo tanto, de alcanzarse simultáneamente el equilibrio interno y externo, se abre un espacio para la adopción de un *mix* de políticas económicas expansionistas, a través de la reducción de la tasa de interés nominal (y real) y de una política fiscal más expansionista, entendida, por el momento, como una pequeña disminución del superávit primario. Por lo tanto, se trata de modificar el rumbo de la política macroeconómica tal cual fuera establecida en la era FHC –basada actualmente en el trípode cambio fluctuante/metas inflacionarias/superávit público primario– para superar la situación de inflación con estancamiento que ha contaminado la economía brasileña. A continuación detallamos la propuesta en materia de política económica aquí sostenida.

B. Un detalle de la política económica

Desde la perspectiva (pos)keynesiana aquí adoptada, la política económica debe estar diseñada de modo tal que permita reducir las incertidumbres inherentes a los negocios en una economía empresarial. Debe, además, procurar incrementar la inversión privada global, crear un ambiente económico más seguro que estimule acciones de mayor riesgo pero que tengan adecuados niveles de rentabilidad y generen empleo, en lugar de acumular activos líquidos. En otras palabras, la buena política es aquella que induce a los agentes a invertir en activos de capital. El Gobierno debe dar claras señales acerca de la política que adoptará, dado que, debido a la incertidumbre, la política necesita crear un clima económico lo más estable posible. Las medidas adoptadas en el marco de las políticas macroeconómicas deben ser complementarias a las decisiones privadas, y no competir con la iniciativa privada ni sustituirla. En palabras de Carvalho (1999, p.269): “La política macroeconómica ideal (...) infla la demanda agregada, expandiendo la economía como un balón, y dejando a criterio de los agentes privados las decisiones acerca de cómo serán empleados los recursos disponibles”.

Las implicancias de la política de esta concepción son, sucintamente, las siguientes. La *política fiscal* se constituye en una poderosa palanca para estimular la demanda agregada, pudiendo impulsar la economía en dirección al pleno empleo, dado que actúa directamente sobre la renta privada, del mismo modo que puede impactar positivamente en las expectativas de

los agentes. Tomando como punto de partida la distinción hecha por Keynes entre *presupuesto ordinario* (gasto corriente) y *presupuesto de capital*, se recomienda que el primero debe estar (a no ser en condiciones excepcionales) siempre equilibrado, en tanto que el segundo puede estar transitoriamente en desequilibrio, debiendo ser ajustado en función de las fluctuaciones del nivel de la demanda (Kregel, 1994-95). Debe, por lo tanto, operar en forma contracíclica, previniendo grandes fluctuaciones en el nivel de las inversiones con un programa de estabilización de largo plazo. En cuanto a la *política monetaria*, ésta actúa sobre los portafolios de los agentes y, al inducir al cambio de iliquidez por liquidez, es decir, cambiar rendimientos de interés por lucros compensadores, puede tener efectos permanentes sobre las variables reales de la economía (producto y empleo). La política monetaria debe generar, además, un efecto estabilizador a través de una tasa de interés que se mantenga en niveles bajos y a la vez estables a largo plazo, a fin de estimular la inversión productiva y evitar grandes oscilaciones que impacten negativamente sobre las expectativas empresarias. En lo atinente a la *política cambiaria*, tal como se viera en la primera sección, se sugiere la adopción selectiva de controles de capital, de naturaleza preventiva, para atenuar los efectos desestabilizadores de los flujos de capital, debiendo ser utilizada al mismo tiempo como uno de los instrumentos que hagan viables políticas económicas más autónomas. Por fin, se sostiene que para alcanzar los múltiples objetivos de la política económica de crecimiento del producto bruto y estabilización de precios, es necesario proceder a una mayor coordinación de las políticas (fiscal, monetaria y cambiaria); o sea, que debe evaluarse el impacto que provoca la adopción de las políticas (o alteraciones en su comportamiento) sobre el conjunto de los objetivos que se persiguen con la política macroeconómica.¹⁶

Seguidamente, procuraremos detallar una propuesta de política económica para Brasil –basada en la concepción teórica desarrollada– que tenga por finalidad conciliar el equilibrio externo con el equilibrio interno, con vistas a crear condiciones que impulsen un crecimiento sostenido de la economía.

Equilibrio externo

El principal objetivo de una política –y de ésta en particular– debe ser la obtención de un equilibrio en la balanza de pagos en los términos definidos en la sección IV. A., que permita garantizar su sustentabilidad en el

largo plazo y que, al mismo tiempo, sostenga una cierta estabilidad en el mercado cambiario. El uso del sector externo como soporte de una estrategia de crecimiento debe ser limitado, dado que las evidencias más recientes de los países emergentes muestran que en el largo plazo no hay una correlación clara entre el sector externo y el aumento en la tasa de inversión, ya que la mayor parte del sector externo es canalizada hacia el consumo, sin que se produzca un aumento en la capacidad productiva de los sectores de bienes *transables*. Como resultado, los países emergentes pasan a enfrentar una restricción externa al crecimiento, como atestigua el aumento en la relación exportaciones/deuda externa y deuda externa/PBI,¹⁷ lo que redundará en un ambiente de inestabilidad macroeconómica derivada de la fragilidad financiera del sector externo. Por lo tanto, en el largo plazo, los saldos en cuenta corriente deben estar en equilibrio, dado que un país no puede endeudarse indefinidamente ante la restricción que significa la insolvencia (Bresser Pereira e Nakano, 2002b).

A fin de conjugar los objetivos de disminuir la vulnerabilidad externa del país y a la vez obtener una mayor estabilidad en el mercado cambiario creando condiciones para conciliar el equilibrio externo con el equilibrio interno, se sugiere la adopción de las siguientes medidas de política económica:

- a. *Institución de controles selectivos de capitales*,¹⁸ que deben ser adoptados preventivamente, a fin de evitar los problemas de gerenciamiento macroeconómico en períodos de creciente afluencia de capitales extranjeros: apreciación excesiva del tipo de cambio, neutralización de los recursos externos, deterioro en el saldo de cuenta corriente, necesidad de adoptar una política de tasas de interés reales positivas para atraer capitales externos, aumento del costo financiero de la deuda pública, etc. La adopción de controles de capital debe ser vista como un instrumento que permita la viabilidad de políticas económicas más autónomas y la creación de un ambiente macroeconómico más estable que favorezca el retorno de inversiones productivas al Brasil. En particular, podrá contribuir a 1) reducir la vulnerabilidad externa de la economía brasileña a través del control tendiente a prevenir un ingreso excesivo de capitales foráneos, medido en términos normales de afluencia de capital, como forma de evitar una sobrevaluación excesiva de la moneda nacional que puede hacer inviable el equilibrio externo de la economía; 2) seleccionar los flujos

de capital que desean absorberse, de modo de disminuir la participación de capitales especulativos en la composición total de los capitales externos en Brasil, limitándolos a volúmenes administrables, para impedir así que la fluctuación cambiaria quede sujeta a entradas y salidas voluminosas de capitales, provocadas como consecuencia de un cambio en el humor de los mercados financieros nacional e internacional; 3) aislar en algún grado la economía del contexto internacional circundante, permitiendo que la tasa de interés pueda permanecer en niveles más bajos que los que impone el *coupon* cambiario, pudiendo de esta manera situarse en niveles que estimulen un mayor gasto de los agentes –en particular, de financiamiento de capital de giro de las empresas y créditos de particulares– y al mismo tiempo tornen sustentable la administración de la deuda pública.¹⁹ Algunas medidas posibles de adoptar –sin vulnerar compromisos internacionales del país– podrían incluir:

- Instituir una reserva compulsiva no remunerada (de 10 a 30%) sobre todos los recursos externos entrantes para ser depositada en el Banco Central por un período de un año.
 - Cerrar las brechas en la legislación vigente que facilitan la evasión de capitales de residentes, además de obligar el registro en el Banco Central de todas las operaciones que involucran la cuenta CC5.
 - Establecer límites o la necesidad de contar con autorizaciones especiales para créditos nuevos o ya existentes tomados a residentes en el exterior; una de las alternativas podría ser establecer que los títulos emitidos por empresas brasileñas en los mercados internacionales deban tener un plazo mínimo de 3 a 5 años, además de la obligatoriedad de tener una clasificación de riesgo no menor de BB.
- b. *Modificación de un régimen de libre flotación cambiaria por un sistema de crawling peg activo*, que contribuiría tanto a mantener la inflación bajo control como a garantizar la obtención de un considerable superávit en la balanza comercial. El Banco Central podría establecer como parámetro de actuación que el cambio real deba mantenerse estable mediante una devaluación controlada del tipo de cambio nominal, a un ritmo igual a la diferencia entre la meta

fijada para la inflación doméstica y la tasa de inflación internacional, siendo ambas estimadas por el Gobierno. De este modo, habría una sustitución del sistema de cambio flexible por un sistema de *crawling peg* activo esencialmente *forward-looking*.²⁰ En otras palabras, el cambio sería en teoría fluctuante, pero con frecuentes intervenciones del Banco Central en el mercado cambiario, tanto para evitar una mayor volatilidad del tipo de cambio nominal como para intervenir en la fijación de un tipo de cambio real más compatible con el equilibrio de las cuentas externas. Cabe destacar que un sistema de esta naturaleza sólo podrá ser instituido en la medida en que se vea acompañado por la adopción de controles de capital. Por lo tanto, el movimiento de divisas en función de los controles de capital introducidos, pasa a ser determinado principalmente por los flujos de comercio y servicios, más las inversiones directas, lo que facilitaría la administración del tipo de cambio por parte del Banco Central.

- c. Considerando que las excesivas devaluaciones cambiarias podrían disparar presiones inflacionarias en la economía, las mismas deberían ser complementadas con políticas industriales activas diseñadas para estimular las exportaciones y la sustitución de importaciones de insumos que tengan peso en la composición de las importaciones del país,²¹ de modo que puedan reducirse los efectos del cambio sobre el nivel de precios domésticos. Tales políticas son particularmente importantes en función de la necesidad de realizar un cambio estructural en la base productiva del país con vistas a alterar el perfil de las exportaciones brasileñas en dirección a productos de mayor elasticidad-renta.²² A la vez, la sustitución de importaciones se torna necesaria debido a la elevada elasticidad-renta de las importaciones del país, lo que hace que estas crezcan significativamente en períodos de crecimiento económico continuado.²³

Equilibrio interno: la sustentabilidad de la deuda pública²⁴

El punto de partida para la cuestión de la sustentabilidad de la deuda pública es que la necesaria reducción de la relación deuda pública/ PBI no es un fin en sí mismo, y, por el contrario, debe ser vista en el contexto de la

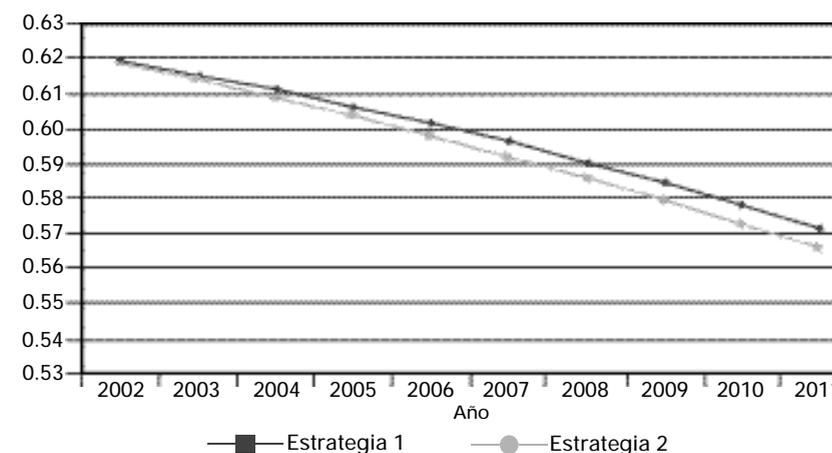
recuperación del Gobierno de su capacidad de llevar adelante políticas de gastos fiscales contracíclicos que contribuyan a crear una situación de pleno empleo en la economía que, por lo tanto, debe ser la meta final de la política. Se agrega que la sustentabilidad de la deuda pública puede ser alcanzada con un superávit primario inferior al 4,25%, siempre que se vea acompañada por un crecimiento económico mayor, pero que no redunde en un descontrol inflacionario.

Suponiendo un endeudamiento inicial del 61,9% del PBI, valor alcanzado en julio de 2002, y manteniendo el cambio real, la deuda pública tendría una trayectoria ascendente, ubicándose para el año 2011 en el 65,2% del PBI, tomando como base premisas iniciales de una simulación realizada por el Banco Central en 2002 (Goldfajn, 2002): tasa de inflación media del 3,5% anual, tasa real de interés del 9,0% anual, tasa de crecimiento del PBI del 3,5% anual, y superávit primario manteniéndose en el 3,75% del PBI. En este contexto, para reducir el endeudamiento del sector público sería necesario generar un superávit primario de cerca del 4,5% del PBI, que permitiría la reducción de la deuda pública al 56,5% del PBI para el año 2011.²⁵

Dicho esto, existen dos cuestiones que son fundamentales para analizar la evolución futura del endeudamiento del sector público. En primer lugar, debemos preguntarnos si un superávit primario superior al 4,0% del PBI es políticamente sustentable a largo plazo, o sea, si la sociedad brasileña está dispuesta, o no, a transferir al sector público semejante proporción de la renta nacional. Damos por sentado que no lo está. En efecto: la carga tributaria brasileña, situada en el 35% del PBI, es relativamente elevada cuando se la compara con la prevaleciente en países que poseen un nivel de renta *per cápita* semejante al de Brasil. Paralelamente, no hay mucho margen para la reducción del gasto público: los cargos en la administración federal están prácticamente congelados, la disponibilidad de recursos para solventar el gasto de inversiones está bastante restringida; hay patentes deficiencias en la infraestructura básica de la economía brasileña.

Una segunda cuestión importante es saber si no existen estrategias alternativas de reducción del endeudamiento público que, respetando los contratos y la estabilidad de precios, sean capaces de reducir la relación deuda /PBI sin exigir un superávit primario tan grande. En otras palabras: ¿no sería posible reducir el endeudamiento del sector público a través de un cambio en la economía política de manera tal de obtener una reducción en la tasa de interés real y una aceleración del crecimiento económico?

GRÁFICO 2
Evolución de la relación deuda PBI según diferentes estrategias de política económica



Fuente: Oreiro e Paula (2003).

A continuación efectuamos una proyección para la reducción del endeudamiento público basada en cuatro pilares: 1) reducción del superávit primario (en promedio) hasta niveles en torno al 3,0% del PBI válido para los próximos 10 años; 2) una “constricción” de la meta inflacionaria hasta (en promedio) un 9,5% anual para 2011; 3) reducción de la tasa de interés nominal hasta niveles compatibles con la obtención de una tasa de interés real del 6,0% anual; 4) devaluación del tipo de cambio nominal a un ritmo compatible con la estabilidad del tipo de cambio real.

Los puntos 1) y 3) tienen como fundamento la constatación de que, debido a la insuficiencia de la demanda agregada, la economía brasileña está creciendo a un ritmo muy inferior al potencial, lo cual resulta de una combinación de políticas fiscales y monetarias restrictivas. Esa insuficiencia de la demanda agregada se refleja en un bajo grado de utilización de la capacidad productiva, inferior al 81%, tal como podemos visualizar en el Gráfico 3. Dado que el producto efectivo está muy por debajo del potencial, se desprende que una fuerte reducción de la tasa de interés nominal sería, en principio, compatible con el mantenimiento de la tasa de inflación en los niveles actuales y, de esa forma, con una reducción de la tasa de interés real. Eso, a la vez, sería un gran estímulo para el aumento de la

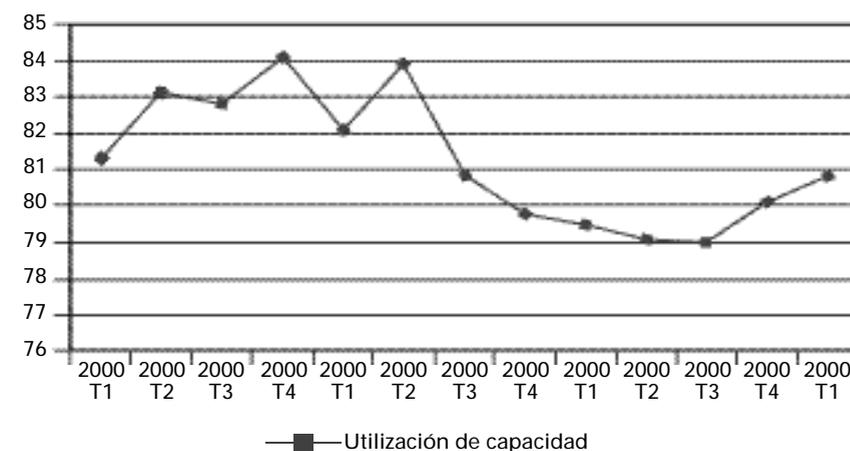
demanda agregada, pudiendo contribuir a que la economía comience a crecer a una tasa próxima a la potencial, estimada en un 4,5% por año. Adicionalmente, habría un fuerte estímulo fiscal para el crecimiento derivado de la reducción del superávit primario de 4,5% a 3,0% del PBI.

De este modo, existen dos estrategias posibles para reducir el endeudamiento público a largo plazo. La estrategia I, ya enunciada, consistiría en mantener el superávit primario alrededor del 4,5% del PBI y la tasa de interés real en un nivel cercano al 9,0% anual, lo que –en una estimación optimista– se plasmaría en un crecimiento del 3,5% anual del PBI, ubicándose por debajo del potencial de la economía brasileña. La estrategia II se basaría en admitir que el producto efectivo del país se ubica actualmente en niveles inferiores al crecimiento potencial y que, por lo tanto, es posible reducir significativamente la tasa de interés nominal, manteniendo a la vez la inflación bajo control. En esta estrategia, el superávit primario se mantiene, pero es reducido a un nivel de 3,0% del PBI. Tal como muestra el gráfico, la deuda pública con respecto al PBI se reduce en el escenario básico de ambas estrategias a un nivel cercano al 56% hasta 2011. La ventaja de la estrategia II radica en que es compatible con un cierto “aflojamiento” de la restricción fiscal y, consecuentemente, con un crecimiento mayor de la economía brasileña.

Equilibrio interno: control de la inflación

Como se aprecia en el Gráfico 3, el grado de utilización de la capacidad productiva ha ingresado en una etapa de meseta, ubicándose en un nivel relativamente bajo, con algunos sectores en los que el grado de utilización es elevado: industria del papel y gráfica, industria del caucho, siderurgia y metalurgia no ferrosa (IEDI, 2003). Cabe destacar que en varios de estos sectores la exportación es una fuente importante de la demanda. De todos modos, es necesario definir una política de inversión y financiamiento para estos sectores, a fin de anticipar futuros problemas que podrían ser ocasionados por la reactivación económica.

GRÁFICO 3
Datos trimestrales del grado de utilización de la capacidad productiva de la industria brasileña



Fuente: Oreiro e Paula (2003), basado en datos del IPEA-DATA

Cabe destacar que así como cualquier inflación que se produce en una economía que se ubica de este lado del pleno empleo es una inflación de costos, la reciente inflación brasileña (2002/03) fue una inflación *eminente* de costos, causada principalmente por el efecto de la importante devaluación del tipo de cambio nominal ocurrida en el segundo semestre de 2002, la cual se trasladó a los precios domésticos por intermedio del llamado efecto *pass-through*, sumado a las reacomodaciones relacionadas con los aumentos en el precio del petróleo, proceso que acabó siendo propagado por los mecanismos de indexación de los precios administrados (energía eléctrica, telefonía, etc.). En otras palabras, Brasil tuvo una combinación de inflación importada con una inflación de precios administrados. En estas condiciones, la utilización de una política de aumento de las tasas de interés ha provocado un enfriamiento general de la economía que alcanzó a *todos* los sectores, y que redundó en altas tasas de desempleo y bajas tasas de inversión. A ello se agrega que como la relación crédito/PBI en Brasil es baja –en los últimos años se ha situado en alrededor del 25%–,²⁶ la influencia de la tasa de interés sobre los gastos de los agentes es relativamente baja en el país, lo que disminuyó el efecto de la política de interés.

En este contexto, defendemos la adopción de una política anti-inflacionaria pragmática en la que se busque utilizar un instrumento diferente para cada causa inflacionaria, de modo de evitar los efectos nocivos y frecuentemente exagerados de una política de altas tasas de interés. Es decir, que debe atacarse la causa del problema, y no intentar sofocar la aparición de síntomas como el aumento de los precios. En el caso brasileño debe procurarse una revisión de los contratos relativos a los precios administrados, de modo de disminuir la propagación de los *shocks* inflacionarios. Es conveniente, además y siempre que sea posible, implementar políticas preventivas que inhiban las acciones individuales que puedan ocasionar inflación, por ejemplo: “Un programa de clasificación y entrenamiento de los trabajadores asociado con políticas de desarrollo tecnológico (con el propósito de aumentar la productividad), una administración tributaria no inflacionaria, una política industrial de incentivo a las exportaciones y de sustitución de importaciones, y la constitución de instituciones dedicadas a administrar *stocks* reguladores de precios y la prohibición legal de indexar contratos de precios, son instrumentos que permiten eliminar las causas más frecuentes de la inflación” (Sicsú, 2003, p.134-5).

El *mix* de políticas expansionistas

Asumiendo que el crecimiento del producto bruto y del empleo depende en buena medida de la demanda efectiva de la economía, resulta necesario implementar un *mix* de políticas macroeconómicas, ya que proporcionaría mayores grados de libertad para la política monetaria, abriendo un espacio para fijar una tasa de interés real más compatible con un crecimiento sostenido de la economía, junto con una política fiscal algo más flexible. Por otro lado, la política fiscal disminuiría su grado de subordinación a la política monetaria, lo que le permitiría actuar de manera más efectiva y permanente como política contracíclica. En este sentido, es bienvenida la discusión iniciada por el Gobierno acerca de la adopción de políticas fiscales contracíclicas. La propuesta del gobierno de Lula que está siendo transmitida por la prensa es permitir que en los momentos en los que el nivel de actividad económica se debilita, lo que normalmente va acompañado de una baja en la recaudación de impuestos y un aumento en las demandas sociales, el Gobierno disminuya el superávit primario e incremente ligeramente el gasto para suavizar el ciclo económico. Ese mayor gasto sería compensado en la etapa siguiente,

cuando la economía volviera a crecer, con un superávit mayor, de modo de permitir que en el largo plazo el presupuesto público tendiese al equilibrio.²⁷ Cabe señalar, sin embargo, que en el contexto actual de la política económica –que establece en principio como meta de medio/largo plazo un superávit primario de 4,25% anual– el margen de maniobra para la adopción de una política de esta naturaleza resulta bastante reducido.

V. Conclusión

La presente contribución procuró presentar una alternativa de política económica de largo plazo de naturaleza keynesiana, que busca generar condiciones para que la economía brasileña supere el sesgo inflacionario e inestable que la ha caracterizado en los últimos años, para alcanzar un crecimiento sustentable y más estable para el país. Para que una estrategia de esta naturaleza pueda ser exitosa, debe procurar compatibilizar el equilibrio interno (deuda pública sustentable, inflación bajo control) con un equilibrio externo (mantener el déficit en cuenta corriente en niveles bajos y financiados predominantemente con capitales de largo plazo). Los pilares de la estrategia económica aquí esbozada fueron: adopción de controles selectivos de capitales, fijación de un sistema cambiario de *crawling peg* activo, una política industrial activa, la sustentabilidad de la deuda pública con un crecimiento económico mayor e intereses bajos y una política anti-inflacionaria no monetaria.

Entendemos que los obstáculos de la política económica se dan en los términos del intercambio (*trade-offs*). En efecto: la estrategia adoptada por el actual gobierno –de mantener el sistema de metas inflacionarias (que impone la utilización de tasas de interés como instrumento básico de combatir la inflación) y de un régimen de tipo de cambio fluctuante con cuenta de capital abierta (en realidad un sistema de flotación “sucia”) en un contexto de elevada deuda interna y externa–, no está exenta de costos y riesgos. En este contexto, se hace necesario iniciar un debate acerca de alternativas de política económica para Brasil. Este artículo es un intento de contribuir a ese debate.

Notas

1. Para mayor profundización, ver Arestis y Sawyer (1998) y Carvalho (1999).
2. Para un análisis de estas alternativas, ver, entre otros, Tobin (2000). Ver, también, para un análisis sobre regímenes de cambio y política económica, Carvalho et al. (2000, caps. XXI y XXII).
3. Sin duda, la profundización de la crisis económicas en Corea en 1998 (Kregel, 1998) y en Argentina en 2001/2 (Fanelli, 2002) resultaron en buena medida del efecto de la devaluación del tipo de cambio sobre el pasivo denominado en moneda extranjera de las empresas.
4. Los controles de capital son usados para diferentes propósitos, entre los que se destacan: 1) mantener la estabilidad del tipo de cambio, reduciendo las presiones sobre el mismo; 2) discriminación entre flujos de capital deseables e indeseables; 3) permitir la implementación de políticas monetarias domésticas autónomas (en este caso, si los controles son eficaces, los flujos de capital se tornan menos sensibles a las tasas de interés, lo que permite que las autoridades encaren objetivos económicos domésticos); 4) preservar la estabilidad monetaria y financiera en vista de flujos persistentes de capital (incluso para detener la salida de capitales en un contexto de crisis de la balanza de pagos). Para un análisis y evaluación de los objetivos que persigue un control de los movimientos de capital, ver Cardoso y Goldfajn (1998, Parte I) y Ariyoshi et al. (2000).
5. Entre los problemas relacionados con la libre circulación de los capitales, se destacan: 1) el hecho de que la transición de una cuenta de capital cerrada hacia otra abierta tiende a generar una masiva afluencia de capital con impacto desestabilizador sobre el tipo de cambio, que incluso puede derivar en una excesiva apreciación de la moneda nacional, ocasionando desequilibrios en la balanza de pagos; 2) la pérdida de autonomía monetaria del banco central, debilitando su capacidad de controlar la demanda doméstica en función de una excesiva afluencia de capital que puede incluso acarrear problemas relacionados con la neutralización de los recursos entrantes; 3) los procesos especulativos hacen que los flujos de capital reaccionen ante señales de corto plazo, generando oscilaciones profundas y bruscas en los flujos de capital de corto plazo que pueden ser perjudiciales para países emergentes; 4) las economías emergentes están sujetas a problemas de "profecías autocumplidas" que pueden producir fugas masivas de capital (Massad, 1998).
6. Por ejemplo, Chile estableció en la década de 1990 que los títulos emitidos por las empresas locales en los mercados internacionales debían tener un vencimiento medio mínimo de cuatro años, además de la obligatoriedad de tener una clasificación de riesgo no menor de BB.
7. Los datos mencionados en esta sección fueron obtenidos fundamentalmente en el *site* del Banco Central del Brasil (www.bcb.gov.br).

8. El déficit en cuenta corriente se situó entre 4,1% y 4,8% del PBI en el período 1998/2001, cayendo a 1,9% en el período enero/octubre de 2002 (comp. Boletín del Banco Central, diciembre de 2002). Debe destacarse que la reducción recientemente verificada en el déficit de cuenta corriente de la balanza de pagos deriva en buena medida de un contexto en cierta forma atípico, caracterizado por la combinación de una desaceleración de la economía con una devaluación excesiva de la moneda nacional. En contrapartida, se observó una fuerte presión inflacionaria en la segunda mitad de 2002.
9. Comp. datos de la Coyuntura Económica de julio de 2002.
10. Por ejemplo, un aumento en las tasas de interés básicas o la emisión de títulos indexados al cambio pueden ser eficaces para contener presiones sobre el tipo de cambio, pero incrementan la carga de intereses del gobierno.
11. Esta cuestión es tratada en Ferrari-Filho e Paula (2003).
12. La tasa potencial de crecimiento –también conocida como tasa natural de crecimiento– es igual a la suma entre la tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo y la tasa de crecimiento de la productividad. En Brasil, la fuerza de trabajo crece actualmente a razón de una tasa superior al 2% anual, en tanto que las estimaciones respecto de la tasa de crecimiento de la productividad laboral varían entre que 2 y 3% anual.
13. Como se sabe, la adopción de metas inflacionarias significa que la tasa de interés de corto plazo es la variable operacional que debe ser utilizada para que pueda ajustarse la inflación futura a la meta fijada previamente. De este modo, la tasa de interés deberá subir cada vez que exista el peligro de una tasa de inflación superior a la estimada, siguiendo la conocida regla de Taylor. El punto sobre el que se desea llamar la atención es que dada la herencia del Plan Real, cualquier incremento en la tasa de interés tiene un impacto sobre la deuda pública e incluso sobre el riesgo-país, conforme señala la hipótesis de prima de riesgo endógeno (Cf. Bresser Pereira e Nakano, 2002a; Toledo, 2002; Oreiro, 2002).
14. Comp. Bresser-Pereira e Nakano (2002a). Los autores agregan que "dadas esas múltiples funciones, una o más de ellas estarán apuntando en sentido de una alta tasa de interés" (p. 162). Los autores llaman la atención sobre el hecho de que los objetivos que se persiguen con la tasa de interés no sólo son múltiples, sino también contradictorios, por ejemplo, cuando el Banco Central aumenta la tasa de interés para atraer capital externo, puede ayudar a cerrar la balanza de pagos, pero simultáneamente estará rebalanceando el tipo de cambio, lo que determinará un déficit comercial y, en un plazo mayor, llevará al desequilibrio de la propia balanza de pagos (Idem, p. 163).
15. Para una mayor profundización del tema, ver Carvalho e Sicsú (2002) e Paula (2002). Para un balance de las experiencias recientes en la adopción de diferentes modalidades de controles de capitales en el mundo, ver Ariyoshi et al. (2000).

16. En este sentido, señala Cavalcante (2003: 81): “Si la política monetaria define los tipos de interés, éstos deben ser compatibles con el nivel de inversiones proyectadas y estimadas por el Gobierno, de lo contrario estas inversiones no serán concretadas. Similarmente, la elaboración de planes de inversión debe considerar márgenes de maniobra para permitir el desarrollo de una política monetaria suficientemente flexible. Si los gastos generan una presión sobre la oferta monetaria deben ser concebidos también como una forma de garantizar el nivel de liquidez adecuado y no sólo como forma de sustituir la inversión privada”.
17. Bresser Pereira y Nakano (2002b) señalan que “investigaciones empíricas recientes indican la existencia de un límite más allá del cual la deuda se torna negativa. El Banco Mundial sitúa este límite en el 220% de las exportaciones y el 80% del PBI, porque la mayor parte de los episodios de crisis de la deuda y de renegociación de la misma se produjeron dentro de estos límites. Cohen encontró números más bajos: cuando la relación deuda/exportaciones alcanza el 200% y la relación deuda/PBI, 50%, la probabilidad de un reescalamiento aumenta y el efecto sobre el crecimiento se torna significativamente negativo” (p. 11).
18. Los controles de capitales pueden ser clasificados en: 1) *controles sobre la entrada* de capitales externos, justificados por la función preventiva, procurando evitar un ingreso excesivo de capitales durante los períodos de *boom* (y, consecuentemente, evitando una apreciación real excesiva del tipo de cambio); y 2) *control sobre la salida* de capitales externos, que se justifica como imposición de restricciones a la salida de capitales que permitan quebrar la dependencia de las tasas de interés domésticas de las tasas internacionales y también como forma de reducir la velocidad de la salida de capitales cuando un país se enfrenta con la posibilidad de una retirada repentina de capitales en momentos de mayor incertidumbre. Además, los controles pueden ser clasificados en: 1) *controles directos o administrativos*, tales como límites cuantitativos (p. ej., fijación de límites o de autorización especial para créditos nuevos o préstamos ya existentes, tomados en el exterior) o prohibición de ciertas transacciones por la imposición de límites mínimos de vencimiento, que podrían afectar directamente el volumen de las transacciones financieras entre países; y 2) *controles indirectos o basados en precios*, a través de impuestos sobre los flujos entre fronteras, pudiendo ser diferenciados de modo de desalentar ciertos tipos de transacción o plazos, o requerimientos de reservas no-remuneradas (compulsivas) que tornen las transacciones financieras más costosas que otras. Ver Neely (1999).
19. La mejor administración de la deuda pública se daría tanto en función de los efectos directos de la baja en la tasa de interés de corto plazo sobre la deuda pública, ya que buena parte de la misma está indexada a tasa *overnight*, como en función de la disminución de significativos costos fiscales relacionados con el financiamiento de elevados niveles de reservas

- cambiarías en el contexto de un elevado volumen de capitales y de elevado diferencial entre la tasa de interés doméstica *vis-à-vis* las tasas externas, o sea, de los costos de neutralización de los recursos entrantes.
20. Debemos resaltar que estamos proponiendo una sustitución del actual régimen de *flotación sucia* por el sistema de *minidevaluaciones* administradas del tipo de cambio nominal. De acuerdo con lo que se destaca en Carvalho et al. (2001, Cap. 21), el régimen de *crawling-peg* puede ser de dos tipos: activo o pasivo. En el régimen activo, la tasa de devaluación es fijada previamente por el Banco Central, siendo independiente de la inflación pasada. En el régimen pasivo, la tasa de devaluación del tipo de cambio es igual a la inflación en el período anterior *menos* la inflación internacional. Este segundo régimen presenta la desventaja de introducir un mecanismo de *inercia inflacionaria*, en la medida en que arrastra la variación del cambio en el período y de esa forma la variación de los precios internos en ese período, y la variación de los precios en el período anterior. En resumen, estamos proponiendo la sustitución del actual régimen de flotación sucia por un régimen de *crawling-peg* activo.
21. Una discusión más detallada sobre política industrial excede el marco del presente artículo.
22. La necesidad de incluir un creciente número de exportaciones de alta elasticidad-renta es explicada en la literatura a partir de lo que se conoció como la “Ley de Thirwall”, que establece una relación entre la tasa de crecimiento de los países y el coeficiente entre la elasticidad-renta de las importaciones y exportaciones. La baja elasticidad-renta de los productos de menor valor agregado exportados por países en desarrollo, comparada con la mayor elasticidad-renta de las importaciones provenientes de los países desarrollados genera un déficit de carácter estructural en la balanza de pagos de los primeros, lo que acaba redundando en una restricción del crecimiento económico de los países en desarrollo. De este modo, en una economía abierta, la mayor restricción al crecimiento de la demanda (y por ende al desempeño económico) es, normalmente, su balanza de pagos (ver, entre otros, Thirwall, 2002). Campos y Arienti (2002), al estimar la elasticidad-renta de las exportaciones e importaciones brasileñas en los años 90, mostraron que en términos generales la elasticidad-renta de las importaciones fue mayor que la elasticidad-renta de las exportaciones, lo que equivale a decir que, cada vez que las rentas internas y externas crecen, en la misma proporción se produce un aumento en las importaciones relativamente mayor que en las exportaciones generando un estrangulamiento en la balanza comercial.
23. Holland y Canuto (2001) estimaron, en el período de 1950-2000, para las diez mayores economías de América Latina, que por cada 1% de crecimiento del PBI, las importaciones crecen entre 2% y 4,5%, indicando una fuerte restricción externa al crecimiento de estas economías.
24. Esta subsección se basa en Oreiro e Paula (2003).

25. En nuestros cálculos tomamos como base la fórmula $s^* = [(r - g)/(1+g)]b$, en la que r es la tasa de interés real, g es la tasa de crecimiento del PBI real, b es el superávit primario medido en términos del PBI.
26. Según datos de un estudio del FMI (2002), en el año 2000 la relación total de crédito/PBI era de 45,3% en los EUA, 84,7% en el Japón y 103,7% en la zona del Euro.
27. Se asume que en caso de que las políticas de gasto tengan adecuado éxito en estimular el gasto agregado de la economía (público y privado), el crecimiento de la renta genera una recaudación tributaria suficiente para financiar una política fiscal contracíclica de inversiones públicas.

Referencias bibliográficas

- ARESTIS, P. and Sawyer, M., (1998). "Keynesian economic policies for the new millennium", *The Economic Journal*, N°108, págs. 181-195, enero.
- ARIYOSHI, A., K. Habemeier, B. Laurens, I. Tker-Robe, J. Canales-Kriljenko, e A. Kirilenko, (2000). *Capital Controls: Country Experiences with Their Use and Liberalization*. Washington: IMF.
- BATISTA Jr. P.N., (2002). "Vulnerabilidade externa da economia brasileira", *Estudos Avançados* 16 (45), págs. 173-185.
- BRESSER PEREIRA, L.C., e Y. Nakano, (2002a). "Uma estratégia de desenvolvimento com estabilidade", *Revista de Economia Política*: 22 (3), págs. 146-177, jul./set.
- (2002b). Crecimiento econômico com poupança externa?, mimeo.
- CAVALCANTE, A., (2003). *Coordenação das Políticas Fiscal e Monetária: Uma Abordagem Pós-Keynesiana*, Dissertação de Mestrado. Brasília: UNB/Departamento de Economia.
- CAMPOS, A.C. e Arestis, P.F.F. (2002). "A importância das elasticidades-renda das importações e das exportações para o crescimento econômico: uma aplicação do Modelo de Thirwall ao caso brasileiro", *Ensaio FEE*: 23(2), págs. 787-804.
- CARDOSO, E. e I. Goldfajn, (1998). "Capital flows to Brazil: the endogeneity of capital controls", *IMF Staff Papers* 45 (1), págs. 161-202, marzo.
- CARVALHO, F.C., (1999). "Políticas econômicas para economias monetárias", en Lima, G.T., Sicsú, J. e Paula, L.F. (org.). *Macroeconomia Moderna: Keynes e a Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, Ed. Campus.
- CARVALHO, F. C. e J. Sicsú, (2002). Controvérsias recentes sobre controle de capitais, mimeo.
- CARVALHO, F.C., F.E.P. Souza, J. Sicsú,, L.F. Paula, e R. Studart, (2000). *Economia Monetária e Financeira*, Rio de Janeiro: Editora Campus.
- EICHENGREEN, B., Tobin, J. e Wyplosz, C., (1995). "Two cases for sand in the wheels of international finance", *Economic Journal*, 105(428), págs. 162-72, enero.

- FANELLI, J. M., (2002). "Crecimiento, inestabilidad y crisis de la convertibilidad en Argentina", *Revista de la CEPAL*, 77, págs. 25-45, agosto.
- FERRARI-FILHO, F. e Paula, L.F., (2003). "The legacy of the Real Plan and an alternative agenda for the Brazilian economy", *Investigación Económica* n. 244, abril/junio (en prensa).
- GOLDFAJN, I., (2002). "Há Razões para Duvidar que a Dívida Pública é Sustentável?", *Série Documentos*. Brasília: Banco Central do Brasil.
- IMF-INTERNATIONAL MONETARY FUND (2002). Bank intermediation and competition in Brazil, manuscrito sin publicar.
- HOLLAND, M. e Canuto, O., (2001). Macroeconomic Interdependence and Exchange Rates in Latin America. Documento presentando en la Conferencia Internacional sobre International Financial Architecture. Rio de Janeiro, 25 a 26 de julio.
- IEDI, (2003). Gargalos da indústria, mimeo. São Paulo: IEDI, fevereiro.
- KREGEL, J., (1994-95). "The viability of economic policy and the priorities of economic policy", *Journal of Post Keynesian Economics*, 17(2), págs. 261-277, Winter.
- KREGEL, J., (1998). "Yes, 'It' did happen again: a Minsky crisis happened in Asia", *Working Paper* n. 235, Jerome Levy Institute.
- JOHNSTON, R. B. e N.T. Tamirisa, (1998). "Why do countries use capital controls?", *IMF Working Paper* WP/98/181. Washington: IMF, diciembre.
- MASSAD, C., (1998). "The liberalization of the capital account: Chile in the 1990s", *Essays in International Finance*, 207, pp. 34-46, Princeton.
- NEELY, C. J., (1999). "An introduction to capital controls", *Federal Reserve Bank of St. Louis*, 13-30, nov./dic.
- OREIRO, J.L., (2002). "Prêmio de risco endógeno, metas de inflação e câmbio flexível: implicações dinâmicas da hipótese Bresser-Nakano para um pequena economia aberta", *Revista de Economia Política*: 22 (3), págs.: 107-122, jul./set.
- OREIRO, J.L. e Paula, L.F., (2003). Sustentabilidade da dívida pública: uma proposta de longo prazo, a ser publicado no Jornal dos Economistas, CORECON-RJ.
- PAULA, L.F., (2002). Controle de capitais: lições para o Brasil, mimeo. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer.
- SICSÚ, J., (2002). "Flutuação cambial e taxa de juros no Brasil", *Revista de Economia Política*: 22 (3), págs. 132-137, jul./set.
- SICSÚ, J., (2003). "Políticas não-monetária de controle da inflação: uma proposta pós-keynesiana", *Análise Econômica*, 21(39), págs. 115-136.
- TOBIN, J., (2000). "Financial globalisation", *World Development* 28 (6), págs. 1101-1104.
- TOLEDO, J. E., (2002). "Risco Brasil: o efeito-Lula e os efeitos-Banco Central", *Revista de Economia Política*: 22 (3), págs. 138-145, jul./set.
- THIRWALL, A.P., (2002). *The Nature of Economic Growth*. Cheltenham, UK: Edgard Elghtar.

RESUMEN

Se discute una alternativa de política económica para Brasil que permita superar la actual tendencia al estancamiento, inherente a la política económica adoptada por el gobierno de Fernando Henrique Cardoso. Se presenta una propuesta de política económica de largo plazo de naturaleza keynesiana, cuyo objetivo es generar condiciones para que la economía brasileña supere el sesgo inflacionario e inestable que la ha caracterizado en los últimos años, para alcanzar un crecimiento sustentable y más estable para el país. Para que una estrategia de este tipo pueda tener éxito, deben compatibilizarse el equilibrio interno y el equilibrio externo. Las bases sobre las cuales se asienta la estrategia económica aquí esbozada son: adopción de controles selectivos de capitales, fijación de un sistema cambiario de *crawling peg* activo, una política industrial activa, la sustentabilidad de la deuda pública con un crecimiento económico mayor e intereses bajos y una política antiinflacionaria no monetaria.

Argentina y el Consenso de Washington

Roberto Horacio Cachanosky

I. Buscando el culpable afuera

Buena parte de la dirigencia política argentina ha tenido y tiene una marcada tendencia a buscar las causas de las recurrentes crisis económicas en responsables externos. Suelen imaginar enemigos extranjeros cuyo único objetivo de vida consistiría en destruir la economía argentina.

En la década del 80, el entonces presidente Raúl Alfonsín solía argumentar que la causa del estancamiento económico argentino estaba en la deuda externa. Sin embargo, durante toda su presidencia, nunca pagó el principal ni los intereses de la deuda pública. Mal podía argumentarse, entonces, que la pesada carga de los intereses de la deuda impedía el crecimiento de la economía o que las altas tasas de inflación que rigieron durante su gobierno eran consecuencia del desequilibrio fiscal generado por el pago de intereses al exterior. Sin embargo, esa búsqueda de un “enemigo” externo tenía el claro objetivo de liberarse de la responsabilidad de gruesos errores de política económica interna que se implementaron durante su gobierno.

Luego de casi veinte años, Adolfo Rodríguez Saá, en su corto período como presidente provisional, declaró el *default* de la deuda pública en moneda extranjera argumentando que constituía una pesada carga para el

ROBERTO HORACIO CACHANOSKY
Profesor titular de Economía Superior en el master de Economía y Administración de Empresas en ESEADE (Escuela Superior de Economía y Administración de Empresas)

fisco y que esa deuda era la causa del hambre del pueblo. Su discurso ante la Asamblea Legislativa que lo nombró presidente en reemplazo del renunciante Fernando de la Rúa fue recibido por la mayoría de los legisladores con una gran algarabía. Aplaudiendo de pie la decisión de dejar de pagar la deuda pública, una vez más, buena parte de la dirigencia política pretendía transmitirle a la población que las causas de nuestros males tenían su origen en la opresión externa y no en la indisciplina fiscal de los años 90 que condujo a un creciente endeudamiento para financiar el déficit fiscal. Lo realmente dramático es que fue el mismo Congreso de la Nación el que durante la década del 90 aprobó un proyecto de ley de presupuesto atrás de otro, con déficit fiscal, autorizando al Ejecutivo a financiar ese déficit con endeudamiento público creciente. Es más, la deuda pública colocada por el gobierno argentino durante la década del 90 tenía como dueños, por ejemplo, a los trabajadores argentinos que aportaban a las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) para su futura jubilación. Al declarar el *default* y dejar de pagar la deuda, esos títulos cayeron brutalmente de cotización, lo que significó la destrucción del *stock* de ahorro de millones de trabajadores argentinos que fueron estafados por el Estado nacional al no pagar la deuda, creándose un serio problema hacia el futuro cuando esos millones de trabajadores tengan que jubilarse. Los dirigentes políticos crearon un falso enemigo externo y, en realidad, terminaron perjudicando el patrimonio de millones de argentinos.

A lo largo de la historia económica argentina pueden encontrarse infinidad de ejemplos donde el argumento dominante es que la culpa de nuestros males viene del exterior. Desde el famoso planteo que hizo Juan Domingo Perón en 1945 proponiendo el dilema *Braden o Perón*, dilema que pretendía señalar que el pueblo argentino debía elegir entre el entonces embajador norteamericano Braden o el candidato a presidente Perón, pasando por la frase *liberación o dependencia* y llegando al festejo del *default* a fines de 2001, sistemáticamente los dirigentes políticos argentinos han tratado de disimular, detrás de un fantasma externo que permanentemente conspiraría contra la Argentina, su incapacidad para construir un sistema económico eficiente.

En este contexto de falso nacionalismo y búsqueda de enemigos externos, puede inscribirse la supuesta responsabilidad del llamado Consenso de Washington en la debacle económica argentina de los últimos cuatro años.

II. Definiendo el concepto

Como se sabe, la expresión Consenso de Washington fue acuñada por John Williamson hacia 1989 para describir un conjunto de recomendaciones económicas que la mayoría de los organismos multilaterales y funcionarios públicos de dicha ciudad consideraban apropiadas para América Latina. Como ha tenido muchas interpretaciones, antes de analizar su influencia en la economía argentina conviene establecer alguna definición para saber de qué estamos hablando cuando nos referimos al Consenso de Washington.

El mismo incluía diez recomendaciones básicas, a saber:

1. Disciplina fiscal: esta propuesta se debía a los constantes desórdenes fiscales que dominaban las economías latinoamericanas en aquellos años, lo que a la vez se traducía en altas tasas de inflación. Cabe recordar que en 1989 Argentina cayó en la hiperinflación, que Bolivia también había caído en hiperinflación, y que otros países como Brasil aplicaban constantemente los llamados planes de estabilización para intentar detener la espiral inflacionaria que solía llegar a los tres dígitos anuales.
2. Reordenamiento del gasto público: esto significaba establecer prioridades en los gastos del Estado, reduciendo o eliminando subsidios indiscriminados para volcar los recursos hacia la salud y la educación.
3. Reforma impositiva: el objetivo de esta recomendación consistía en combinar una amplia base de imposición con tasas marginales más moderadas.
4. Liberalización de las tasas de interés: en aquellos años era común que el Estado fijara tasas de interés máximas. En Argentina, el Estado regulaba las tasas de interés que podían cobrar los bancos a sus clientes, lo que generó un mercado financiero informal y la ausencia de crédito a largo plazo para las familias y las empresas. En Brasil se llegó a establecer en la Constitución Nacional la tasa de interés máxima que podía regir en el mercado financiero.
5. Tipo de cambio competitivo: en esos años eran comunes los controles de cambio y la fijación de una tasa de cambio baja para “controlar” la inflación. Como el tipo de cambio real era bajo, se estimulaban las importaciones y se desalentaban las exportaciones. Por eso se fijaban

restricciones a las importaciones. Cuando se devaluaba el peso por que se implementaba algún plan de estabilización, que normalmente se limitaba a cambiar los precios relativos de la economía, se aplicaban impuestos a las exportaciones para reducir la ganancia de los sectores exportadores.

6. Apertura de la economía: en la década del 80, la economía argentina estaba casi cerrada al mundo mediante altos aranceles y, particularmente, por regulaciones. Existían las Declaraciones Juradas de Necesidad de Importación (DJNI) que emitía el Ministerio de Economía. Estas DJNI eran documentos por los cuales el burócrata autorizaba las importaciones. Obviamente, al margen de sus efectos macroeconómicos constituían una fuente de corrupción de magnitudes insospechadas.
7. Liberalización de la inversión externa directa: las leyes establecían restricciones para la instalación de empresas de capital extranjero.
8. Privatizaciones: la cantidad de empresas públicas que había en Latinoamérica y particularmente en Argentina se caracterizaban por tener fuertes pérdidas y bajos niveles de productividad. Las pérdidas de las empresas estatales eran financiadas por el tesoro con emisión monetaria, constituyendo un factor de impulso a la inflación. La privatización pasaba a ser, en el caso de Argentina, un instrumento de estabilización de precios.
9. Desregulación: la cantidad de normas que regulaban la economía, desde precios máximos hasta permisos para instalar simples comercios minoristas, ahogaban la iniciativa privada y creaban un gigantesco mercado informal que no pagaba impuestos.
10. Derechos de propiedad: la amplitud del mercado informal hacía que los derechos de propiedad fueran débiles.

Entonces, a lo largo del presente trabajo se entenderá por Consenso de Washington este conjunto de medidas sugeridas para América Latina. En las secciones siguientes analizaremos de qué manera se avanzó en cada uno de estos puntos y cómo influyó en la economía argentina, para tratar de determinar si, efectivamente, el Consenso de Washington tuvo efectos negativos y fue el desencadenante de la actual crisis.

En rigor, lo que se observa acerca de las diez recomendaciones enumeradas anteriormente es que el objetivo consistía en pasar de economías ce-

rradas, con fuertes regulaciones e indisciplina fiscal, hacia economías con estabilidad de precios y mayor competitividad. Dicho en términos más sencillos, pasar de economías dirigistas hacia economías de libre mercado.

III. La indisciplina fiscal de la década del 90

Al observar los números fiscales de la década del 90 en Argentina, se puede advertir que el desborde del gasto público y un financiamiento temerario del mismo fueron el dato dominante a pesar de la existencia de la convertibilidad.

Pero para comprender el descalabro fiscal de esos años junto con el fuerte crecimiento de la deuda, es necesario recordar algunos aspectos relevantes de la espiral inflacionaria del período previo, porque se estableció la convertibilidad a principios de 1991 y porque se incrementó el endeudamiento público.

A principios de 1989, hacia el final del gobierno de Raúl Alfonsín, se produjo una corrida cambiaria y financiera que se tradujo en un estallido inflacionario. Durante los meses anteriores, el Gobierno había implementado un plan de estabilización que en ese momento fue conocido popularmente como el Plan Primavera, dado que había sido anunciado en esa estación del año. El plan en sí no tenía nada novedoso respecto de lo que venía haciéndose normalmente. Es decir, se limitaba a cambiar los precios relativos por medio de una devaluación, reajuste de tarifas de los servicios públicos, precios y salarios y a aumentar la tasa de interés para inducir el ingreso de capitales a corto plazo.

El objetivo a corto plazo del plan consistía en evitar un aumento del tipo de cambio en el mercado de cambios informal para llegar a las elecciones sin sobresaltos inflacionarios. Para ello se recurrió a un aumento de la tasa de interés junto con la activa participación del Banco Central de la República Argentina, para controlar el tipo de cambio en el segmento del mercado financiero. Si el tipo de cambio tendía a subir, el Banco Central vendía dólares en el segmento financiero, evitando que se ampliara la brecha entre el tipo de cambio comercial y el tipo de cambio financiero.

Pero la clave de la “estabilidad” cambiaria estaba en ofrecer una alta tasa de interés. Así, la tasa de interés actuaba como la zanahoria que atraía a los inversores, que vendían dólares, compraban australes (la moneda que

regía en Argentina en ese momento) y se colocaban en los bancos a un plazo de siete días, especulando con obtener un gigantesco rendimiento en dólares.

¿Qué hacían los bancos con los depósitos de sus clientes? Como la tasa estaba desalineada con lo que podía pagar el sector real de la economía, le prestaban esos fondos al Banco Central. Éste tomaba fondos a una tasa aún mayor que la que los bancos pagaban a sus inversores.

Ahora bien, como no existe el inversor que devengue indefinidamente las ganancias, sino que en algún momento decide realizarlas, era absolutamente previsible que, en algún momento, el mercado se diera vuelta y volviera a comprar los dólares vendidos más los intereses devengados. Esta situación comenzó a producirse en enero de 1989 y el 6 de febrero de ese año el Banco Central dejó de vender dólares para sostener la paridad, dada la fuerte pérdida de reservas que le generaba el intento de mantener estable el dólar. Todos los inversores que habían estado especulando con la alta tasa de interés salieron atropelladamente del mercado generando una corrida financiera y una estampida cambiaria e inflacionaria, ya que la única manera que tenía el Banco Central de devolver a los bancos los fondos que les había captado era con emisión monetaria.

Se produjo así la hiperinflación de 1989, la que, a la vez, generó la salida anticipada de Alfonsín de la Presidencia y la asunción de Carlos Menem. Durante su gobierno se produjo otro rebrote hiperinflacionario, una nueva corrida financiera a fines de ese año, y la aplicación del plan Bonex por el cual se confiscaron parte de los depósitos y a los inversores se les entregó Bonos del Estado por los depósitos que habían constituido.

Durante 1990 el Banco Central insistió con el mismo juego de tasa vs. dólar, con otra corrida a principios de 1991. Entonces fue que se estableció la convertibilidad, que consistía en que el Banco Central sólo podía emitir pesos cuando ingresaban dólares a su activo y debía retirar pesos de circulación cuando perdía dólares de sus reservas.

¿Por qué se adoptó este sistema rígido de política monetaria y cambiaria? Porque en realidad la hiperinflación fue el golpe de gracia de desconfianza total de los argentinos hacia la moneda local. En efecto, entre 1969 y 1991 (cuando se creó el actual peso) hubo cinco signos monetarios. El peso moneda nacional, el peso ley 18.188, el peso argentino, el austral y el peso actual. Un peso de los actuales es equivalente a 10.000.000.000.000 de pesos moneda nacional. Ante semejante descalabro monetario e incon-

tenible suba de precios, el Gobierno tenía que mostrar una política monetaria lo suficientemente dura como para convencer a la gente de que el Banco Central ya no emitiría más pesos para financiar el gasto público. Ese fue el sentido de la convertibilidad que, incluso, estableció en la Ley de Carta Orgánica del Banco Central límites muy estrictos de financiamiento del Banco Central al tesoro. Se suponía, entonces, que la convertibilidad obligaría al gobierno a tener disciplina fiscal, es decir, a equilibrar sus cuentas.

Sin embargo, el gasto público subió en forma extraordinaria durante la década del 90 y el déficit fiscal reapareció al poco tiempo de haberse establecido la convertibilidad. En el Gráfico 1 puede verse el aumento que registró, en valores constantes, el gasto público consolidado entre 1990, año anterior al inicio de la convertibilidad, y 2001, último año de vigencia de la convertibilidad. Cabe destacar que el gasto público consolidado incluye el gasto nacional, provincial y municipal. El aumento en pesos constantes fue, en el período considerado, del 61,8%. Comparado con la evolución del PBI, el gasto consolidado aumentó unos 20 puntos porcentuales más que el nivel de actividad, lo que implicó un mayor peso del Estado sobre el sector privado.

Si bien en la década del 90 la recaudación impositiva aumentó, este crecimiento fue insuficiente para poder cubrir el aumento del gasto público. Por esta razón, a partir de 1994 reaparece el déficit fiscal, que se acentúa con el correr de los años (ver Gráfico 2).

¿Cómo se financió este déficit fiscal creciente si el Banco Central no podía emitir moneda para financiar el gasto público? En primer lugar, con los ingresos en efectivo por las privatizaciones. Una vez agotados los ingresos por privatizaciones, el Gobierno comienza a financiarse con emisión de deuda.

Es importante resaltar que todo aumento del gasto público financiado con deuda colocada entre no residentes genera un efecto de aumento en el nivel de actividad económica en el corto plazo. Lo mismo ocurre si el gasto se financia con venta de activos comprados por no residentes.

La razón de este efecto es que el aumento del gasto genera un mayor poder de demanda de aquellos sectores que reciben el incremento del gasto (mayores pensiones, contratistas de obras públicas, empleados estatales, etc.), pero, al mismo tiempo, el contribuyente no ve disminuido su ingreso por una mayor carga tributaria. En otros términos, el ahorrista japonés, alemán, italiano o español financia el incremento del gasto público doméstico.

Durante la década del 90 hubo, entonces, un aumento del gasto público en los tres niveles de gobierno, que al ser financiado con recursos de no residentes impulsó un aumento artificial en el nivel de actividad. Podría decirse que se estableció una política keynesiana que en lugar de recurrir a la emisión monetaria, debido a la restricción de la convertibilidad, utilizó la venta de activos y el endeudamiento como financiamiento.

Es importante destacar que una política financiera prudente jamás debe utilizar los ingresos por venta de activos para cubrir mayores gastos corrientes. Los ingresos por venta de activos deberían destinarse a cancelar pasivos o bien a una reestructuración del sector público que permita mejorar los flujos de ingresos y egresos futuros para lograr solidez a largo plazo. El hecho de haber financiado gastos corrientes con venta de activos no puede ser definido como una política de derecha ni de izquierda, sino como algo sumamente imprudente en el manejo de las finanzas públicas.

Ahora bien, el financiamiento del aumento del gasto con endeudamiento también tuvo una dinámica perversa en las cuentas públicas. Esta dinámica se debió a que el gasto aumentaba en forma autónoma por efecto del mayor *stock* de deuda, que se traducía en un creciente peso de los intereses de la deuda sobre el gasto público. Es decir, a mayor deuda, más intereses devengados y, por lo tanto, mayor gasto público, que conducía a mayor déficit fiscal. Como puede verse en el Gráfico 3, el peso de los intereses sobre el gasto del gobierno federal aumentó del 6,1% en 1993 hasta el 16,9% en 2001.

El otro efecto que produjo esta política fiscal fue que generó un creciente déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos por el mayor peso de los intereses de la deuda, y generó expectativas de devaluación hacia 2001.

Otro de los elementos a considerar dentro de la política fiscal que rigió durante la década del 90 fue el régimen de coparticipación federal de impuestos. Este régimen consiste en que la Nación recauda una serie de impuestos y luego los coparticipa a las provincias. El esquema determina que los gobernadores no tengan que asumir el costo político de recaudar, pero que tengan el beneficio político de gastar. Esta separación entre costos y beneficios tuvo como efecto un persistente incremento de los gastos públicos provinciales y municipales y un reducido esfuerzo de recaudar los impuestos provinciales y las tasas municipales. ¿Por qué asumir ese costo político si el Estado nacional lo asumía por medio de la coparticipación? Cuando se

calcula el total de ingresos provinciales provenientes de impuestos de ese origen sobre el total de recursos impositivos de las provincias, se observa que los impuestos provinciales representaban sólo el 33% del total de ingresos tributarios que tenían para gastar. Dicho en otras palabras, el 67% de los recursos impositivos de las provincias provenían de la coparticipación federal.

No existió, durante la década del 90, una reforma impositiva que tendiera a ampliar la base imponible y a reducir las alícuotas. La maraña tributaria nacional, provincial y municipal se transformó en un complejo sistema tributario que creaba estímulos a la evasión y elevaba los costos operativos de las empresas dada la complejidad del sistema para presentar los formularios de liquidación de impuestos.

Otro factor agravante de la política tributaria de la década del 90 consistió en los permanentes cambios en las normas impositivas. La errática política tributaria implementada en esos años produjo un incremento del riesgo de inversión. Está comprobado que la volatilidad en las normas impositivas es altamente contraproducente a la hora de invertir, ya que quien toma una decisión de inversión no cuenta con un escenario cierto a largo plazo sobre cuál será la carga impositiva que deberá soportar el proyecto de inversión. Por lo tanto, la TIR (tasa interna de retorno) del proyecto tiende a ser incierta. Si el inversor tiene incertidumbre sobre la TIR esperada por la volatilidad en la política tributaria, la tasa de inversión se resiente.

De lo anterior puede concluirse que durante la década del 90 la economía argentina estuvo lejos de cumplir con el primer punto del Consenso de Washington. Por el contrario, en esos años hubo una alta indisciplina fiscal, con un financiamiento que en el corto plazo generó aumentos artificiales del producto bruto por los motivos señalados anteriormente.

De haberse logrado una mayor disciplina fiscal, la tasa de crecimiento de la economía probablemente hubiese sido más suave pero mucho más consistente a largo plazo.

IV. Reordenamiento del gasto público

¿Hubo un desinterés del Estado en el reordenamiento del gasto público durante la década del 90 para destinar mayores recursos al denominado gasto social?

Los números muestran que los recursos destinados a este rubro representaron el 61,6% del gasto consolidado. Es decir, el gasto social de la nación, las provincias y los municipios se mantuvo en un promedio del 64% entre 1991 y 2001, con picos que llegaron al 66% en 1994. La declinación posterior se debe al mayor peso que tuvieron los intereses de la deuda sobre el gasto, producto del creciente déficit fiscal comentado anteriormente.

Destinar más de las dos terceras partes del gasto consolidado a los gastos sociales, muestra la estructura de gasto de un estado benefactor (ver Gráfico 4). Analizando la distribución del gasto social (Gráfico 5), puede verse que entre educación y salud absorbieron el 46,7% del gasto social. De manera que, estadísticamente hablando, durante la década del 90 se produjo una importante asignación de recursos a los denominados gastos sociales.

Justamente, esta importante cantidad de recursos en el área social generó serios cuestionamientos de corrupción y de ineficiencia. La utilización de fondos públicos para el área social abrió las puertas a la utilización de los mismos para crear clientelismo político y denuncias de negociados.

La década del 90 demostró que esta recomendación del Consenso de Washington no resultó del todo satisfactoria, porque el debate no es si se destinan más o menos recursos a la educación y la salud, sino cuál es el mecanismo más eficiente para que la gente tenga buena educación y salud. En este sentido, el primer punto a considerar es que no existe ninguna evidencia práctica o teórica que demuestre categóricamente que los funcionarios públicos tienen el monopolio de la solidaridad y que el sector privado carece por completo de dicha virtud. Por el contrario, la evidencia práctica muestra que la canalización de crecientes recursos hacia las áreas sociales a través del Estado termina transformándose en fuente de corrupción y de financiamiento de la política partidaria.

Por otro lado, la fuerte intervención del Estado en este rubro produce el desplazamiento del sector privado de las cuestiones sociales, pues la gente entiende que los impuestos que debe pagar para sostener al estado benefactor, la liberan de ocuparse de cuestiones solidarias.

Pero lo más grave es que el contribuyente no puede realizar un control de calidad de los recursos que aporta por medio del sistema tributario para determinar si los mismos son asignados correctamente a los fines establecidos. El ejemplo más evidente son los US\$ 1.000 millones anuales que se destinaron al FONAVI (Fondo Nacional de la Vivienda), sobre los cuales se produjeron importantes denuncias de desvío de fondos por parte de las

provincias que administraban esos fondos hacia gastos que no eran para la vivienda.

Los recursos destinados al área de educación, particularmente a la universidad estatal, también fueron cuestionados seriamente. La Universidad de Buenos Aires tuvo y tiene un ingreso irrestricto, es decir, no existe una preselección de candidatos a cursar carreras universitarias. Esto determina que el presupuesto universitario absorba ingentes recursos con resultados de calidad sumamente bajos.

Con aulas abarrotadas con más de 100 alumnos por curso, es imposible dictar clases en las cuales los estudiantes puedan intercambiar ideas con el profesor. Es más, ante la cantidad de cursos que deben abrirse para dictar clases por la enorme cantidad de alumnos que ingresan sin restricciones a la Universidad, se presenta un problema adicional, que es lograr convocar profesores de primer nivel para dictar clases.

Si se tiene en cuenta que de cada 100 alumnos que ingresan a la universidad estatal sólo 10 egresan con el título correspondiente, queda en evidencia el despilfarro de recursos que se produce en el proceso educativo universitario estatal.

Por el lado de la educación primaria y secundaria también se asignaron ineficientemente los recursos existentes, como consecuencia del Estatuto del Docente, que otorga a los maestros una serie de ventajas laborales que duplican o triplican los costos laborales educativos.

Lo ocurrido con la educación en Argentina muestra claramente que no se trata de asignar más recursos a la educación, como sugiere el Consenso de Washington, y tampoco al conjunto de los programas sociales, sino que la clave está en lograr una asignación eficiente de los mismos. La otra experiencia que deja la década del 90 en materia de gastos sociales es que a mayor intervención del Estado en este rubro, mayor corrupción e ineficiencia.

V. Tasa de interés, déficit fiscal y génesis de la crisis

Una de las propuestas del Consenso de Washington consiste en la liberación de las tasas de interés. Con mercados financieros regulados como los que rigieron durante la década del 80, en que las tasas de interés estaban reguladas, la ausencia de crédito para el sector privado tenía que ser una

consecuencia lógica de tal política. La pregunta que surge es: ¿tuvo la liberación de la tasa de interés en la década del 90 la culpa de la crisis financiera de fines de 2001 y comienzos de 2002?

La realidad es que si bien las tasas de interés fueron liberadas, el creciente endeudamiento público en el nivel nacional y provincial para financiar el déficit fiscal se transformó en un mecanismo indirecto de regulación de las tasas en términos de que estableció un piso a las tasas de interés para el sector privado.

En primer lugar, porque la absorción de fondos por parte del Estado le quitaba capacidad prestable al sector privado; y, en segundo lugar, porque el piso de las tasas de interés era establecido por los bonos del Gobierno.

En este sentido es importante tener en cuenta que para una entidad financiera es menos costoso, operativamente hablando, prestarle al Estado que al sector privado, particularmente a las empresas. En el primer caso el costo de investigación para decidir la compra de bonos del Gobierno es mucho más reducido que el costo de investigación para analizar un proyecto de inversión del sector privado. En este último caso, los costos de análisis provienen de tener analistas que estudien la viabilidad del proyecto, analicen las perspectivas sectoriales, evalúen la correspondiente TIR esperada y luego lleven a cabo el seguimiento del proyecto. Todo esto involucra recursos humanos que tienen costos operativos, además de los salarios de los oficiales de crédito y analistas. Y como dato relevante, si una entidad financiera compra un bono del Gobierno, tiene liquidez inmediata, dado que puede vender ese bono en el mercado secundario. En cambio, si la entidad financiera le presta a una empresa, no sólo queda ligada al riesgo del negocio empresarial, sino que, además, el banco queda ilíquido por el tiempo de maduración del crédito. En este contexto, el mercado crediticio tuvo dos serios inconvenientes durante la década del 90: a) desplazamiento del sector privado por parte del Estado y b) concentración del riesgo bancario en préstamos a los gobiernos provinciales y municipales.

Es más, hacia fines de la década del 90 las entidades financieras otorgaban préstamos a los gobiernos provinciales para financiar sus gastos corrientes a cambio de tener como garantía la coparticipación federal de impuestos. Lo que buscaban esas entidades era asegurarse el cobro de los préstamos teniendo como garantía los impuestos nacionales recaudados por el Estado federal.

Varios inconvenientes se produjeron en diferentes provincias, dado que cuando éstas no podían pagar el principal y/o los intereses de la deuda, el Estado nacional transfería los fondos de coparticipación a los bancos para cancelar la deuda que las provincias tenían con las entidades financieras. El resultado fue que varias provincias entraron en cesación de pagos con sus empleados y proveedores porque no sólo no recaudaban los impuestos provinciales por lo expuesto anteriormente sobre el régimen de coparticipación federal, sino que, además, tampoco recibían la coparticipación de impuestos porque había sido puesta como garantía de los pagos financieros. Esta situación condujo al Estado nacional a salir en apoyo de algunas provincias para evitar que los conflictos sociales se agudizaran, generando un mayor déficit en la nación. Dicho en otras palabras, los resultados negativos de la irresponsabilidad fiscal de algunos estados provinciales fueron transferidos a la nación.

El creciente déficit fiscal de la década del 90 determinó que luego de la crisis del sudeste asiático y luego del *default* de Rusia, Argentina tuviera cada vez más inconvenientes para acceder al financiamiento externo, y los pocos créditos a los que podía acceder eran a tasas de interés cada vez mayores. Por lo tanto, el problema fiscal fue agravándose en los años 2000 y 2001.

Al asumir la Presidencia de la Nación, el Dr. De la Rúa no tuvo la decisión política de encarar una profunda reforma del Estado que permitiera reducir el déficit fiscal para comenzar a recuperar la confianza de los inversores. Restricciones políticas surgidas en gran medida de una alianza política que descreía de la disciplina fiscal, lo llevó a optar por un ministro de Economía que intentó cerrar la brecha fiscal con una mayor carga impositiva. El aumento de impuestos, particularmente el incremento del impuesto a las ganancias para las personas físicas, acentuó la recesión teniendo un efecto negativo sobre la recaudación de impuestos. Así, la posibilidad de controlar el déficit fiscal quedó anulada.

La designación del Dr. Ricardo López Murphy como ministro de Economía tampoco pudo quebrar la resistencia de la dirigencia política a la reducción del gasto público para equilibrar las cuentas estatales. El anuncio de López Murphy de reducir el gasto estatal en \$ 2.000 millones (en ese momento equivalente a US\$ 2.000 millones) generó fuertes reacciones por parte de los miembros de la alianza gobernante, de la oposición política, de los estudiantes y de varios medios de comunicación.

El nulo respaldo que De la Rúa le dio a su ministro de Economía hizo que éste no pudiera permanecer en el cargo y renunciara a los pocos días de haber asumido la cartera.

Su reemplazante, el Dr. Domingo Cavallo, actuó en forma inversa a la de su antecesor inmediato en el cargo. Desestimó la reducción del gasto público y apostó a que su presencia en el Ministerio de Economía iba a generar una fuerte confianza en los agentes económicos. Cavallo suponía que su sola presencia en Economía iba a desatar un aumento del consumo, quebrando la recesión y aumentando la recaudación impositiva. La realidad fue que la ausencia de un plan económico consistente y la debilidad política del Presidente mantuvieron paralizados a los agentes económicos, agravándose el déficit fiscal.

Mientras tanto, el Ministro presionaba a las entidades financieras y Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones para que compraran más títulos públicos. El anuncio del déficit cero, por el cual el Estado sólo iba a gastar lo que ingresara en impuestos, tampoco logró revertir la desconfianza de la gente.

A partir de mediados de 2001 comienza a producirse una creciente fuga de depósitos del sistema financiero, llevando a un aumento en las tasas de interés y una permanente pérdida de reservas por parte del Banco Central para sostener la paridad de un peso = un dólar.

La fuga de depósitos que se inició a mediados de 2001 no tuvo su origen en la desconfianza de la gente en el sistema financiero, sino que el mayor temor de los inversores pasaba por una eventual confiscación de depósitos, como finalmente ocurrió. La memoria de la confiscación de depósitos de finales de diciembre de 1989 estuvo presente.

Como puede observarse, esta corrida financiera no fue producto de una supuesta dinámica perversa de la economía de mercado o de la liberación de las tasas de interés, sino que fue hija de la desconfianza de la gente ante un estado insolvente y una dirigencia política que no terminaba de aceptar la necesidad de reestructurar el sector público. El temor de la gente a una confiscación de los depósitos también se basó en una larga tradición de los dirigentes políticos de ignorar el funcionamiento de las instituciones y de apoyar una permanente ampliación del poder discrecional del Estado.

La restricción a los retiros de depósitos establecidos por Cavallo al finalizar noviembre de 2001 confirmó que el temor de la gente sobre la debilidad de las instituciones argentinas estaba absolutamente fundamentado.

Resolver un problema de corrida financiera con restricciones al retiro de depósitos es la receta exactamente opuesta a una solución de mercado. ¿Qué hubiera ocurrido si Cavallo no hubiera establecido dicha prohibición y no hubiera fijado el control de cambios que estableció? El sistema financiero hubiera tenido su propia depuración, y aquellos bancos que no tuvieran accionistas dispuestos a capitalizarlos hubiesen desaparecido del mercado o hubieran sido comprados por otras entidades financieras.

Lo que hizo Cavallo fue agregar a la desconfianza reinante por la insolvencia estatal el quiebre de la confianza en el sistema financiero. Si bien la primera restricción establecía que por 90 días la gente no podía retirar sus fondos de los bancos, es fácil imaginar que el día 91 se hubiese producido una corrida de magnitudes insospechadas.

Es claro que la crisis financiera de 2001 es hija del desorden fiscal y de la falta de financiamiento para continuar con dicho desorden. Mal puede argumentarse que la crisis se produjo por la liberación del mercado financiero; en todo caso podrá argumentarse que hubo bancos que actuaron con irresponsabilidad al volcar los ahorros de sus inversores en títulos de deuda pública y en el financiamiento del déficit de las provincias.

Las posteriores decisiones de los presidentes interinos de declarar el *default* (Adolfo Rodríguez Saá) y salir de la convertibilidad (Eduardo Duhalde) terminó por destrozar el sistema financiero.

Con depósitos en los bancos que estaban constituidos en un 70% en dólares, los bancos se encontraron con la siguiente situación: a) pasivos en dólares (depósitos) y b) activos incobrables (créditos a familias, empresas y sector público).

Los activos pasaron a ser incobrables por dos razones fundamentales. En primer lugar, porque los bonos estatales (nacionales y provinciales) que tenían los bancos cayeron de cotización por el *default*. En segundo lugar, porque si bien los bancos tenían otorgados créditos en dólares a las familias y a las empresas, la devaluación del peso transformó en impagables esos créditos, ya que tanto las familias como la mayoría de las empresas tenían sus flujos de ingresos en esa moneda. El descalce entre flujos en pesos y pasivos en dólares transformó en incobrables la casi totalidad de los créditos otorgados en dólares.

¿Cómo resolver la situación patrimonial del sistema financiero si por el lado del pasivo tenían depósitos en dólares y por el lado del activo tenían bonos de un gobierno en *default* y créditos en dólares incobrables? Ni aun

aceptando un remate generalizado de los bienes reales que garantizaban los créditos del sector privado (hipotecas, créditos prendarios, etc.) hubiese permitido cancelar todos los pasivos de los bancos porque el valor de mercado de las propiedades y demás activos se había desplomado.

La crisis final de principios de 2002 puede sintetizarse de esta manera. El gobierno interino de Duhalde tenía dos alternativas: a) encarar una profunda reforma del Estado para reducir los gastos y equilibrar las cuentas públicas, o b) no hacer la reforma y romper con la convertibilidad para permitirle nuevamente al Banco Central emitir moneda para financiar el déficit del tesoro.

Lo ocurrido en enero de 2002 fue el desenlace de un largo proceso de resistencia de la dirigencia política a reestructurar el Estado y mantener la disciplina fiscal. Es más, el desborde fiscal por el lado de los gastos fue de tal magnitud, que ni los ahorros que logró el sector público gracias a las privatizaciones le permitió a éste equilibrar sus cuentas. El amplio proceso de privatizaciones en la década del 90 le generó dos beneficios al sector público: a) eliminó la carga que tenía el tesoro de tener que financiar las pérdidas de las empresas estatales, y b) estas empresas ahora privatizadas comenzaron a pagar impuestos. Es decir, las privatizaciones le permitieron al sector público mejorar sus flujos, tanto por el lado de los ingresos como por el lado de los egresos.

VI. La cuestionada convertibilidad

Mucho se ha cuestionado la convertibilidad como la causante de los problemas económicos argentinos. El ex presidente radical Raúl Alfonsín llegó a afirmar que Argentina había tenido dos calamidades en el siglo xx. Una, el golpe militar que derrocó al presidente Yrigoyen en 1930; otra, la convertibilidad.

El debate sobre cuál es la mejor política cambiaria escapa a los alcances de este trabajo, pero hay un dato que es fundamental tener en cuenta. Ningún sistema cambiario puede funcionar eficientemente, ni la convertibilidad ni la libre flotación, si el Estado tiene un creciente y persistente déficit fiscal. Y el déficit fiscal no es función de la política cambiaria, sino que es función de la austeridad del gasto en el sector público y la existencia de una política impositiva pagable por el contribuyente.

Es importante resaltar que el Consenso de Washington tenía como estrategia cambiaria la libre flotación y un tipo de cambio competitivo. Es decir

que, en todo caso, lo hecho en la década del 90 fue en contra de los postulados del Consenso, dado que no hubo libre flotación y aun puede cuestionarse el nivel de paridad cambiaria en que se entró en la convertibilidad en abril de 1991.

De cualquier manera y como se señalaba antes, la no emisión de moneda para financiar el gasto público fue reemplazada por el financiamiento del gasto por medio del endeudamiento y los ingresos en efectivo por privatizaciones.

Un sistema de convertibilidad establece que la cantidad de moneda que debe haber en circulación la define el mercado, ya que el Banco Central sólo puede emitir moneda doméstica en la medida en que el sector privado ingrese divisas y demande pesos. Pero el financiamiento del déficit con deuda colocada en el exterior determinó un aumento artificial de la oferta monetaria. En efecto, en vez de emitir pesos directamente para financiar el gasto público se ingresaron dólares a través del endeudamiento estatal y luego se emitieron pesos para pagar las cuentas del Estado. En lo formal se mantuvo la relación de un dólar de reserva por cada peso en circulación, pero analizando el tema más profundamente, lo que hizo el Gobierno fue política monetaria activa (expansión monetaria a través del endeudamiento) con déficit fiscal bajo un régimen de convertibilidad.

Esta inconsistencia técnica sólo puede ser resuelta de dos maneras: a) con un reordenamiento de las cuentas públicas, o b) con un estallido cambiario y financiero como el finalmente ocurrido. En rigor, el estallido no resolvió el problema de fondo, sino que lo agravó y, al momento de redactar este trabajo, todavía no fue resuelto ninguno de los problemas estructurales que generaron la crisis argentina.

VII. Conclusión

Durante la década del 90, la economía argentina tuvo importantes transformaciones. Un mayor grado de apertura que permitió una actualización del *stock* de capital productivo, la reconversión de importantes sectores productivos y una mejora en la oferta de bienes y servicios a los que podía acceder el consumidor. Las empresas estatales que habían colapsado a fines de la década del 80, cuando, por ejemplo, la empresa estatal SEGBA no podía abastecer de energía eléctrica a las ciudades, Obras Sanitarias tenía en estado deplorable el sistema de agua potable, y ENTEL carecía de líneas telefónicas para

vender, fueron reemplazadas por empresas privadas que revirtieron esta situación, aunque cabe señalar que algunas privatizaciones podrían haberse llevado a cabo por medio de mecanismos más transparentes y marcos regulatorios más eficientes. Al mismo tiempo se liberaron mercados como el cambiario, se eliminaron los controles de precios y demás regulaciones que restringían la competencia. Pero lo que nunca se logró en esos diez años fue conseguir que la dirigencia política aceptara las reglas de una economía de mercado como mecanismo para mejorar las condiciones de vida de sus habitantes. Las medidas adoptadas a principios de 2002, luego de la caída de De la Rúa, tuvieron un alto grado de venganza ideológica sobre lo hecho en la década del 90.

Pero lo más importante es que la dirigencia política utilizó el Estado como botín de guerra en beneficio propio. Buena parte del aumento del gasto público durante esos años se explica por la utilización de los fondos públicos como mecanismo de financiamiento encubierto de la política y un alto grado de ineficiencia en la prestación de bienes públicos como seguridad, justicia y defensa.

Argentina no colapsó por aplicar todas las medidas recomendadas por el Consenso de Washington ni por haber tenido una férrea política fiscal. En todo caso, tener las cuentas equilibradas no es patrimonio de ideologías de derecha ni de izquierda. Si los gobernantes gastan más de lo que les ingresa no son ni liberales ni socialistas; simplemente, son incompetentes. Y eso fue lo que caracterizó a buena parte de la dirigencia política. Un alto grado de incompetencia para entender que se pueden ocultar durante un tiempo las inconsistencias económicas, pero lo que no puede hacerse es evitar para siempre las consecuencias de ocultar la irresponsabilidad en el manejo de las cuentas públicas.

RESUMEN

Las recomendaciones de política económica del Consenso de Washington poco tienen que ver con la crisis económica argentina de fines de 2001 y principios de 2002. La inconsistencia técnica entre una política de tipo de cambio fijo y déficit fiscal era insostenible a largo plazo. Pero la causa última de la crisis argentina tiene que buscarse en el comportamiento de una dirigencia política que sistemáticamente se negó a aceptar la disciplina fiscal como una de las bases del crecimiento económico.

GRÁFICO 1
Gasto público consolidado en pesos constantes de 2001

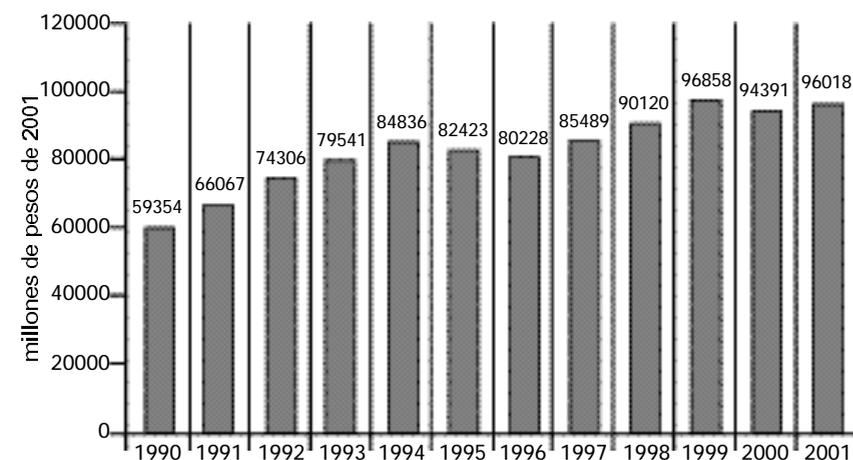


GRÁFICO 2
Déficit fiscal

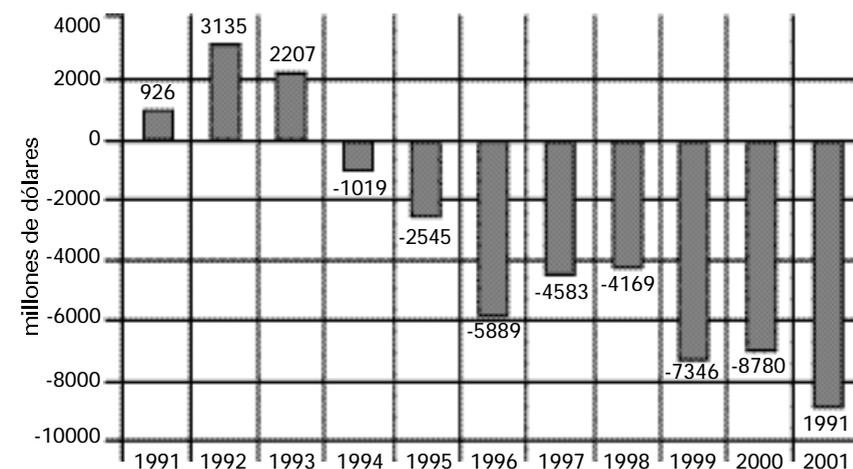


GRÁFICO 3
Intereses de la deuda / gasto público

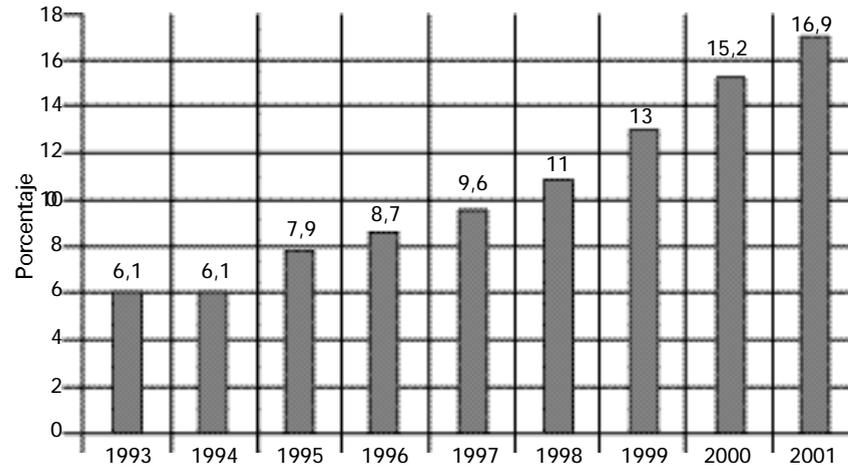


GRÁFICO 4
Gasto social / gasto total

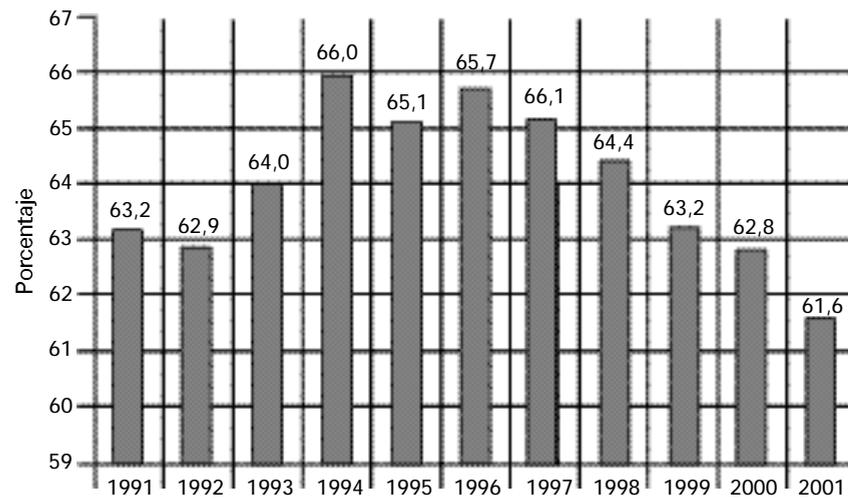
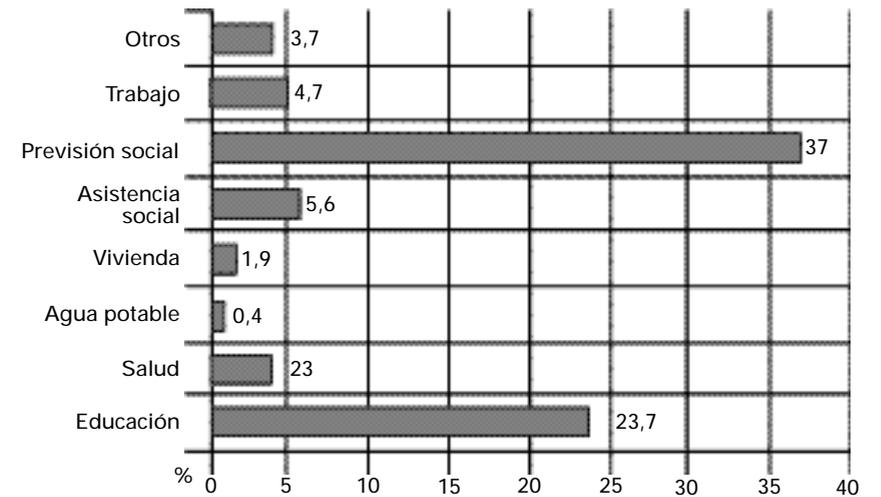


GRÁFICO 5
Distribución del gasto social año 2001



Economía social de mercado: ¿Puede imitarse el modelo alemán en América Latina?

Dieter W. Benecke

I. Introducción

América Latina se encuentra una vez más en una interesante fase que puede llevar a otro decenio perdido o a un ascenso más sostenible. En su obra maestra, W. W. Rostow¹ describió las diferentes fases de desarrollo, dentro de las cuales la penúltima es la del *take-off*, antes de lograr la tan deseada situación de un país industrializado.

Este “despegue” ha podido observarse varias veces en algunos países latinoamericanos. A mitad de los años 90, gracias a las medidas de saneamiento monetario y presupuestario, parecían haberse dado otra vez las condiciones para el despegue. Sin embargo, los muchos “aviones” que había en la pista frenaron o fueron frenados por la desigual distribución de riqueza, acentuada en la mayoría de los casos por fenómenos de corrupción y la crisis de Asia y Rusia. A principios del siglo XXI, la mayor parte de estos “aviones” parece haber vuelto al “edificio del aeropuerto”, esperando el coman-

DIETER W. BENECKE

Doctor en Economía con estudios en ciencias políticas en la República Federal de Alemania. Entre 1966 y 1974 ha sido profesor de la Universidad Católica de Chile. Durante catorce años dirigió la Central Alemana de Comunicación Mundial Inter-Naciones en Bonn. Entre 1998 y 2001 se desempeñó como director del Centro de Estudios Latinoamericanos (CIEDLA) de la Fundación Konrad Adenauer con sede en Buenos Aires. En la actualidad dirige un programa de diálogo sobre la política económica y social en Brasil.

do para salir nuevamente a la “pista del despegue”. A la luz de los problemas sociales, la deuda externa, la corrupción, los problemas institucionales, políticos y económicos, una vez más, los países latinoamericanos, con excepción de México y Chile, se consideran “en crisis”.

En el sentido original griego, “crisis” no significa catástrofe, sino el punto en el cual se tiene que juzgar la situación y decidir qué rumbo se quiere o se debe tomar. Por eso es oportuno pensar cómo puede diseñarse un sistema económico que combine las posibilidades de un mayor crecimiento con una mayor equidad social. Existen ya varios ejemplos de países que con un modelo de este tipo, aunque con diferentes matices en sus factores particulares, han superado exitosamente su situación crítica, como Chile, Nueva Zelanda, Irlanda, Suecia, Holanda, Corea del Sur, Malasia y otros. No existe un modelo único, pero el factor común de todos estos ejemplos es el consenso social respecto de un equilibrio entre desarrollo económico y social.

Alemania en 1945 ha sido tal vez el ejemplo más drástico de un desastre político, económico y cultural. Este país tuvo la suerte de elegir en 1949 (con el voto de la mayoría en el Parlamento) a un jefe de Gobierno muy capaz, Konrad Adenauer, que aceptó (al principio no con tantas ganas) un modelo económico propagado por su ministro de Economía, Ludwig Erhard, quien sobre la base de múltiples estudios de otros científicos había elaborado un concepto claro combinando los factores de *competencia funcional* y *seguridad social*: la *economía social de mercado*.

Lamentablemente, los políticos alemanes no han manejado bien este modelo en los últimos años, razón por la cual Alemania sufre hoy de un alto grado de desempleo,² altos impuestos, un número elevado de fracasos empresariales, gran endeudamiento público,³ bajo crecimiento (entre 0,5 y 1,5%) y dificultades para cumplir con los compromisos de las generaciones respecto del seguro social. Las razones de estos problemas estructurales residen en una exageración de los costos sociales y la inflexibilidad del mercado de trabajo, en los altos costos de la unificación después 1990, pero también en el descuido de los mandatos de competencia funcional. A pesar de esto, el modelo aún ofrece tanto espacio para modificaciones que sería equivocado, o por lo menos prematuro, declararlo “obsoleto”, ya que la situación económica y social de la población es aún relativamente buena y la distribución de la riqueza, comparativamente equitativa. Además, existe la esperanza de que con un cambio de gobierno en las próximas elecciones la situación

pueda mejorar. No ha fracasado el modelo, sino que hubo equivocaciones en el diseño de los diferentes ingredientes del sistema.

II. Necesidad de un orden económico

Los actores de la economía, empresarios, sindicatos, consumidores, ahorristas e inversionistas requieren de un marco de referencia claro y confiable a mediano plazo. La gran equivocación de los liberales al respecto es su idea de que la economía pueda dar buenos resultados a la sociedad entera sin la actuación de un estado eficiente y, si fuera necesario, fuerte. La gran equivocación de los socialistas es su idea de que un estado fuerte pueda garantizar una economía eficiente en el sentido del bienestar para todos. Ambas ideas se han convertido en ideologías que, por definición, no se prestan a soluciones flexibles y adaptables a diferentes coyunturas.

Después de que los políticos latinoamericanos lograron resultados insatisfactorios con la orientación “cepalina” basada en la teoría de dependencia, el Consenso de Washington⁴ de 1990 parecía ofrecer un marco de orientación mejor dándole claramente prioridad a una economía abierta, la privatización, la desregularización, la reducción de la inflación, pero no hubo suficiente presión sobre los gobiernos para considerar los aspectos sociales, la intensidad competitiva, el equilibrio del presupuesto y de la balanza de pagos. Sin negar los éxitos de estas reformas de primera generación, hoy se requieren *reformas de segunda generación*⁵ que mantengan los buenos resultados de las primeras, pero que en favor de un crecimiento sustentable establezcan cambios estructurales y mejoren las condiciones de vida de la mayoría de la población.

Es cierto que la globalización dificultó y sigue dificultando las tareas internas, pero no las imposibilitó, tal como lo demuestran diferentes casos europeos, asiáticos y el caso de Chile. El (neo)liberalismo aparente en el Consenso de Washington ofreció todas las posibilidades para algunas empresas y sus propietarios. Debido a su éxito, muy considerable hasta 1996 en cuanto al crecimiento, la atracción de capitales internacionales y la mayor estabilidad monetaria, los gobiernos de varios países, especialmente los de Ecuador y Argentina, descuidaron el control de eficiencia de la competencia y las medidas de equidad social, *creyendo* (o esperando) que el mercado iba a procurar automáticamente una distribución más equitativa. Que

una inadecuada distribución de los ingresos y de la riqueza frena, después de cierto tiempo, también el proceso de crecimiento, es un hecho que los europeos aprendieron después de la Segunda Guerra Mundial; Chile, en la crisis de 1980/1981; los “tigres asiáticos”, después de los años 60; Irlanda, España y Portugal, antes de su entrada en la Unión Europea. En Argentina, hasta mediados de 2001 la mayoría de los políticos y muchos economistas no querían ver esta realidad. Se discutió con mucho énfasis sobre la parte operacional de la economía, pero no sobre el orden económico.

III. Economía social de mercado como orden económico

Un orden económico no cae del cielo, sino que suele ser el resultado de muchos análisis científicos, de *trial and error* de los políticos, de presiones y protestas de la sociedad civil y sus grupos organizados.

En Alemania, desde los trabajos de la Escuela de Viena, especialmente de Böhm-Bawerk, Von Mises y Schumpeter, y los análisis de Max Weber, tuvo lugar una intensa discusión sobre el orden económico más adecuado para combinar óptimamente la búsqueda e introducción de innovaciones en favor del crecimiento económico y la justicia social. La preocupación científica por la última se había nutrido del análisis de Karl Marx en *El Capital*, de las medidas de política social del canciller Bismarck en los años 70/80 del siglo XIX, y de las doctrinas sociales de la Iglesia Católica y de la Iglesia Luterana.

La llamada Escuela de Friburgo, un grupo de científicos sociales de la Universidad de Friburgo, Alemania, trató de combinar las ideas liberales y sociales. Personas como Eucken, Röpke, Von Hayek y otros buscaban un sistema en el cual predominaran:

- la iniciativa privada, limitando la actividad estatal a la producción de bienes públicos,
- la propiedad privada, respetando la responsabilidad social en su uso,
- la competencia lo más libre posible sin permitir que se autoelimine a sí misma por la concentración,
- la responsabilidad individual para el bienestar, compensando a través del Estado las debilidades sociales, causadas por las circunstancias,
- la libertad contractual, respetando el marco legal establecido

Este enfoque se llama *ordoliberal*, porque intenta combinar la máxima libertad de acción individual con un orden social aceptable para la mayoría de la población. Ludwig Erhard se basó en este *ordoliberalismo*, sabiendo que dicho orden no llegará nunca a un *optimum optimorum*, si no obliga a los actores económicos, sociales y políticos, obviamente también a los científicos, a observar, analizar y controlar los procesos, a sancionar los excesos y a adecuar las normas si las condiciones cambian.⁶ Desde 1949 existe un consenso social en Alemania en este sentido, aunque obviamente la libertad económica es interpretada de manera diferente por los empresarios y por los sindicatos. Las compensaciones sociales y los impuestos a la renta son un tema de permanente discusión entre los políticos liberales/conservadores y los socialdemócratas, pero es un debate sobre las dimensiones, no sobre los principios. Cada grupo tiene su visión de la combinación óptima entre autorresponsabilidad, solidaridad y subsidiariedad, pero nadie cuestiona que los tres elementos deben combinarse. Cuán bien se logró la combinación, se nota en los resultados de la economía: en el nivel de ingreso, su distribución, el crecimiento, el nivel de empleo, la inflación, etc.

No hay dudas sobre la prioridad de la propiedad privada, la competencia libre y la apertura de los mercados, pero tampoco sobre la necesidad de protección y compensación social. Cada grupo de interés ataca lo que considera un exceso, pero tiene que subordinarse o tolerar el criterio de la mayoría de la población, expresado en las elecciones de los gobiernos que influyen en la dimensión de los elementos. Por lo tanto, la *economía social de mercado* es imposible sin la democracia participativa, en la cual la elección directa de los diputados está combinada con una elección por listas, pudiendo responsabilizar de esta forma a los políticos en forma individual y a través de sus partidos.⁷

En este sentido, no es de extrañar que la *economía social de mercado* en Alemania haya tenido un rostro diferente con diferentes gobiernos entre 1949 y 1969, en los años 70/80 y después de la unificación alemana en 1990, pero que los principios generales no hayan sido cuestionados.⁸

Como hemos afirmado, un orden económico no cae del cielo, sino que es el resultado de experiencias históricas, de a veces arduas disputas científicas, de siempre arduas discusiones políticas y de las operaciones diarias de los actores económicos.⁹ No es simplemente una “tercera o cuarta vía”, sino que debe tener nombre y apellido para que se pueda exigir el cumplimiento de ciertas normas. En el caso de la *economía social de mercado*, son

las dos categorías, *mercado* y *social*, dejando obviamente un considerable margen para la interpretación. La definición, por lo tanto, no sólo se refiere a “un sistema que combina la competencia sobre la base de la iniciativa libre de los individuos con la seguridad social y el progreso social”,¹⁰ sino que debe indicarse también que este orden es un sistema flexible y adaptable a nuevos desafíos.

IV. Economía social de mercado. Un sistema de principios y compromisos

Mientras científicamente existe suficiente claridad definitoria respecto del sistema liberal y del sistema socialista, la *economía social de mercado* exige una delimitación más compleja.

En primer lugar, el sistema está definido por los siguientes principios generales:

- la *responsabilidad individual* y el máximo rendimiento individual,
- la *solidaridad*, en el sentido de que cada uno debe contribuir con su capacidad intelectual, financiera y/o física para que la comunidad pueda funcionar,
- la *subsidiariedad*, en el sentido de que la entidad superior sólo actúa si la inferior no puede arreglarse con sus propios recursos.

Los principios en sí y en su combinación, se prestan para diferentes interpretaciones y su validez cuantitativa puede variar. En tiempos de baja coyuntura, acompañada normalmente con un mayor grado de desempleo, el rol subsidiario del Estado es mayor que en tiempos de bonanza, en los cuales los individuos deben y pueden procurar su bienestar básicamente sin ayuda, limitando las actividades del Estado y de la comunidad solidaria a los bienes públicos y labores caritativas.¹¹

Además, y ahí la labor de los políticos es fijar reglas adecuadas, no debería exagerarse la dimensión de cada uno de los tres principios. No se puede confiar exclusivamente en la responsabilidad individual, ya que algunos miembros de la sociedad tienen mejores posibilidades por educación, salud o riqueza que otros. Tampoco debería exigirse demasiado solidaridad, porque esto promueve la actitud del *free rider*. El Estado no debería ser demasiado

“generoso” en cuanto a la subsidiariedad, porque con esto reduciría la aceptación de la solidaridad.¹²

El arte político de diseñar la dimensión y combinar los tres principios en forma satisfactoria para la mayoría de la población, es más notorio en situaciones que ni son de miseria que exige una acción drástica, ni de bonanza que no requiere de mucha actividad estatal. En situaciones “más o menos aceptables” suele haber una discusión política más controvertida. Aquí entran en juego los *principios operacionales* que se prestan más para compromisos que los principios fundamentales.

1. La *propiedad privada* está protegida por la Constitución, pero el interés de la comunidad es múltiple en cuanto al uso de la propiedad privada. Existe, por ejemplo, un marcado interés por protegerse contra daños ecológicos y fitosanitarios que pueden ser el resultado de actividades productivas en una propiedad privada. También, en el sentido del bien común, se quiere brindar acceso al público a los lagos y orillas de ríos, mientras que aquellos que poseen un predio con acceso directo a las orillas no quieren ser privados de su propiedad privilegiada. Entonces deben tomarse decisiones que limitan el uso exclusivo de la propiedad privada sin violarla. Suele armarse una gran discusión respecto al impuesto sobre la propiedad. Si la propiedad está “trabajando”, creando ingresos, por ejemplo: un campo agrícola, acciones o casas arrendadas, tal impuesto debe pagarse sobre la renta mayor. Si, en cambio, la propiedad sólo está siendo usada con fines no lucrativos, por ejemplo, una casa habitada por sus propietarios, este impuesto toca la sustancia en forma no aceptable.¹³
2. La *competencia más libre posible* es un ideal debido a la asignación racional de recursos, la fuerza innovadora, la dinámica y la flexibilidad. Pero subsisten dudas acerca de si un sistema de libre competencia es funcional, ya que se presta para concentraciones y “arreglos de almuerzo”, limitando o dificultando el acceso al mercado en cuanto a los productos, al conocimiento tecnológico y a la facilidad crediticia. Por esto, en Alemania la oficina *antitrust* (*Bundeskartellamt*) vigila con mucha atención la intensidad de la competencia en los mercados; semejantes instituciones existen para observar los bancos y compañías de seguros, así como las organizaciones de protección al consumidor, para que la competencia siga funcionando bien.¹⁴ La

libre competencia, además, encuentra límites en cuanto a los bienes públicos, si estos están producidos por empresas privadas. Adicionalmente, la competencia puede ser limitada por la solidaridad. En Alemania, éste es el caso de los sindicatos, que –en negociación libre con las asociaciones de los empresarios– definen corporativamente el nivel de los salarios y las condiciones de trabajo. También es el caso de las cooperativas, en las cuales los potenciales competidores juntan sus esfuerzos, por ejemplo, en la venta de sus productos o la compra de sus insumos, para ser más competitivos. Estas limitaciones no ponen en duda el principio de la libertad competitiva, pero responsabilizan al Estado y a las organizaciones de la sociedad civil de velar por el buen funcionamiento de los mercados y de llevar adelante sanciones si no se respetan las reglas de la competencia funcional.¹⁵ En la *economía social de mercado*, por lo tanto, se limita la competencia para que la competencia pueda funcionar y dar los resultados deseados en términos empresariales y sociales.¹⁶

3. La *responsabilidad individual* es la base para la *economía social de mercado*. Sabiendo que no todos los seres humanos tienen los mismos dones ni las mismas condiciones iniciales por su educación, salud o riqueza de sus padres, también es esencial la protección y promoción de los individuos “más débiles”. Este compromiso entre los dos principios de responsabilidad individual y solidaridad, al parecer opuestos, se expresa en Alemania en el sistema de la seguridad social, en el libre acceso a una buena educación pública y gratuita, y en el sistema tributario del impuesto progresivo a la renta. No se pone en duda la necesidad de tratos diferenciados, pero merece una discusión política continua qué dimensión debería tener la promoción o protección diferenciada.¹⁷

4. Los *precios de mercado*, formados por el libre juego de oferta y demanda, reflejan los verdaderos deseos de los demandantes y oferentes, y son un elemento esencial para que funcione bien la *economía social de mercado*. Sin embargo, en este “juego del mercado” se reconocen limitaciones a “la mano invisible” en cuanto a:

- los *precios monopólicos*: éstos son un fenómeno natural en una economía dinámica con muchas innovaciones respecto a métodos de producción y productos, pero son una razón para preocuparse si los precios monopólicos se mantienen por mucho tiempo o si re-

sultan de negociaciones ilícitas entre competidores por ofrecer productos semejantes, pero disfrazados por el marketing, o por repartirse los mercados en términos regionales, creando “brechas de sustitución” (Joan Robinson);

- los *precios sociales*: la definición varía entre países y con el tiempo; en general se reconoce el carácter social de ciertos bienes y servicios, por lo tanto, de sus “precios”, por ejemplo en cuanto a servicios comunales (gas, electricidad, desagüe, etc.), productos “básicos” como pan, verduras, papas, pastas, carbón, etc., o productos de comunicación (transporte urbano o interurbano, teléfono, etc.); si estos bienes o servicios son producidos por empresas privadas, el Estado no fija los precios, pero sí pone límites;

- la *información imperfecta*: en economías modernas, los mercados son tan diversificados que los consumidores difícilmente pueden juzgar lo adecuado de los precios en relación con la calidad, razón por la cual se establecen organizaciones de información y protección al consumidor parcialmente financiadas por los consumidores/usuarios y por el Estado;¹⁸

- el “precio” del *factor trabajo*: el nivel de salarios mínimos obligatorios está fijado a través de una negociación entre los sindicatos y los empresarios, independiente del Estado; las empresas pueden pagar salarios más altos u ofrecer condiciones mejores, pero el resultado de las negociaciones es lo mínimo que deben ofrecer a sus trabajadores, independientemente de que ellos estén afiliados o no a un sindicato.

Demás está decir que también en este aspecto se requiere de un criterio político prudente para juzgar en qué caso el libre juego de las fuerzas económicas promete mejores resultados y cuándo una corrección autoritaria podría ser aconsejable.

Tanto en el caso de los principios fundamentales como en el de los principios operacionales, el orden económico es el resultado de una visión política, de la actualización a la luz de los cambios, del análisis científico de los resultados y de las acciones concretas de los actores económicos. Las estructuras informales –como en cualquier sistema– a menudo se adelantan a las estructuras formales, lo que mantiene la dinámica del sistema.

V. Condiciones de éxito de la economía social de mercado

Una *economía social de mercado*, independientemente de cuánta importancia relativa se dé a los mecanismos de mercado y a las regulaciones sociales, puede dar buenos resultados en cualquier situación y región. Se requiere, sin embargo, de ciertas condiciones para que los elementos principales y operacionales puedan ser combinados exitosamente.

A. Confiabilidad del marco de referencia

Es necesario que el marco legal sea estable y que se disponga de jueces independientes y honestos. Los derechos humanos individuales y sociales deben respetarse, sancionando a las personas u organismos que los violen. Los ciudadanos deberían tener la posibilidad de participar activamente en grupos civiles y en las elecciones para influenciar el diseño del sistema político. Obviamente, la mayoría decide sobre el camino futuro. Esto se torna problemático si muchos no votan o votan en blanco, o si la opinión minoritaria no está representada.¹⁹ La continuidad de una política buena y el rápido cambio de los políticos menos eficientes son otro factor que influye positivamente la confiabilidad del marco de referencia.²⁰ La condición mínima de continuidad es una administración pública profesional, independiente de tendencias partidarias.

Si no logra crearse un marco de referencia confiable, los individuos realizarán sus actividades con un criterio de corto plazo. En vez de reinvertir sus ganancias en actividades productivas en su país, tratarán de buscar una cierta seguridad social a través de depósitos en el extranjero. Además, su disposición a cumplir sus deberes impositivos será reducida, ya que no se identifican suficientemente con el proceso de desarrollo de su propio país.

B. Comportamiento ético del Estado

Los representantes del Estado, sean estos los políticos electos o los funcionarios públicos, deben tener especial cuidado con la corrupción. Su mal ejemplo se refleja en la moral de la población, expresada como mínimo en la evasión de impuestos, llevando en el peor de los casos a una criminalización de la población. También los políticos están expuestos a las tentaciones

financieras. En vista a que la corrupción nunca es un acto unilateral, sino que tiene donantes y receptores en juego, es indispensable establecer un sistema efectivo de control y de sanciones tan fuertes que los sobornos pierdan su atractivo.²¹

En cuanto a sus servicios, el Estado debe dar preferencia a los *incentivos* para que los ciudadanos puedan encontrar su camino en los mercados. Si las *intervenciones* estatales predominan o si el Estado privilegia sus propias empresas, la iniciativa privada y la responsabilidad social de los individuos será reducida. En la *economía social de mercado*, el Estado debe comportarse de acuerdo con las reglas que impone sobre los ciudadanos; el sistema funciona mejor si el Estado delega el máximo de funciones a instituciones autónomas como el Banco Central, las Asociaciones y Cámaras de los sectores económicos, las Superintendencias de Bancos y Seguros, vigilando sólo a estas instituciones cuasi-autoritarias. Los mercados de trabajo y de las finanzas, que en tiempos de globalización exigen más flexibilidad, pero también más cuidado que en tiempos de economías cerradas, obligan al Estado a buscar nuevas combinaciones prudentes entre la responsabilidad social y la libertad de acción.

C. Independencia relativa de los actores y espíritu de compromiso

En el diseño del orden económico y en su parte operacional participan y se influyen mutuamente:

- el Estado, la administración pública y los políticos en los niveles nacional, regional y local;
- los empresarios, a través de las asociaciones sectoriales o en forma individual;
- los trabajadores, representados por los sindicatos o agrupaciones similares;
- las instituciones autónomas, como el Banco Central, la Institución contra la Concentración, las Superintendencias y las Cámaras Empresariales, en las cuales el Estado ha delegado funciones soberanas de acción y supervigilancia;
- los grupos de la sociedad civil, representando ciertos intereses parciales de los ciudadanos.

Cada una de estas entidades persigue intereses propios a sus objetivos. En parte coinciden con los de los otros actores (por ejemplo: bien común), en parte están opuestos (por ejemplo: nivel de salarios), en parte están sujetos a diferentes interpretaciones (por ejemplo: perspectivas del futuro desarrollo). Pueden coincidir en ciertos tiempos y diferir en otros. Es una relación dinámica y a veces bastante conflictiva.

El caso interesante en términos científicos y políticos no es el caso de coincidencia, sino el del conflicto de intereses. Si los actores pasan de la situación de contrincantes a una situación de enemigos, el sistema se pone en peligro. En Alemania, la *economía social de mercado* ha pasado por situaciones bastante conflictivas como huelgas, demostraciones callejeras, etc., pero no se cuestionó el derecho a la existencia de los otros grupos en juego. Si los empresarios cierran o trasladan sus empresas por reivindicaciones exageradas, los sindicatos pierden su razón de ser. Los empresarios deben aceptar la existencia de sindicatos, porque es un legítimo derecho de los trabajadores defender en conjunto sus intereses.²² Los grupos civiles pueden criticar las actividades estatales, pero no cuestionan el Estado como tal, y éste a la vez sabe que estos grupos son una válvula de escape que indica dónde tienen problemas los ciudadanos. Las cámaras de comercio e industria, a las cuales las empresas alemanas deben afiliarse, obligan a sus afiliados a respetar las reglas; y sin las cámaras, el Estado probablemente presionaría de manera más directa a las empresas. El Banco Central vela por la estabilidad de la moneda, principio sano también para el Estado, porque si éste tiene dificultades para financiar su presupuesto, le gustaría “endeudarse” o arriesgar “un poco” de inflación, situación en la cual se nota el beneficio de tener un Banco Central autónomo e independiente.²³

Para el funcionamiento de la *economía social de mercado* no se requiere una coincidencia permanente de los intereses de los cinco grupos, ni es tolerable un conflicto continuo, sino una disposición de aceptar que, después de la presentación decidida de los intereses propios, los intereses del contrincante también deben considerarse como legítimos. Si no pueden prevalecer los intereses propios en todas sus dimensiones, debe existir la disposición a buscar y finalmente aceptar compromisos. No se pone en duda, por lo tanto, la razón de ser del contrincante, sino la dimensión de sus intereses.

D. Comunicación libre

Los elementos de la *economía social de mercado* son tan multifacéticos que se requiere de mucha información para poder participar activamente. Los consumidores necesitan informarse comparativamente sobre los productos y los precios, los productores deben tener acceso a innovaciones, medios financieros y colaboradores cualificados. La disponibilidad de tales y otras informaciones sería casi imposible en una economía dinámica sin un sistema de información objetiva o por lo menos pluralista.²⁴

En este proceso de información, los medios también juegan un rol importante. Sus informes, sin embargo, serían de poca utilidad si la ciudadanía no estuviera en condiciones de comprenderlos y usarlos. Para que la *economía social de mercado* funcione satisfactoriamente, se requiere de un cierto nivel educativo de la población. Habida cuenta de que la economía, si se quiere ser exitosa en ella, es un proceso de *life long learning*, la educación y la capacitación profesional son de alta importancia.²⁵

VI. Economía social de mercado. Una orientación para las reformas de segunda generación en América Latina

Las reformas de la primera generación estipuladas en el Consenso de Washington han traído a los países de América Latina un efecto positivo en cuanto al crecimiento del producto nacional, a la apertura de los mercados, la reducción de la inflación, la desregulación del sector público con la privatización, técnicamente exitosa, pero (cuasi)monopólica y, por lo tanto, negativa en cuanto a las inversiones, los precios y el control estatal sobre los efectos secundarios de la concentración.²⁶ Los éxitos iniciales respecto de la estabilización del presupuesto se han perdido rápidamente, incurriendo en una situación de endeudamiento interno y externo.

El desarrollo dinámico de la mayoría de los países latinoamericanos hasta 1996/97 tuvo su contrapartida, especialmente drástica en la Argentina, manifestándose en una mayor concentración de la riqueza, un crecimiento dramático de la pobreza, un empobrecimiento de la clase media y, lo que a mediano plazo probablemente es lo peor, en una fuga de jóvenes profesionalmente bien preparados pero sin perspectivas.²⁷

En tal situación, las reformas de la primera generación merecen una reforma de segunda generación,²⁸ que se preocupa de cambios institucionales en los campos de acción de la política económica y social. En esta reorientación, la *economía social de mercado* puede tomarse como marco de referencia.

El “arte político” es concretizar estos campos de acción de tal manera que se combine la libertad individual con la responsabilidad social en los siguientes campos de acción:²⁹

- *Sistema de planificación y coordinación.* Éste determina quién es responsable, por qué tipo de planificación, a qué se refiere la competencia planificadora de cada actor, y de qué modo se coordinan los planes de los diferentes agentes económicos. También deberán analizarse las actividades del Estado en cuanto a la provisión de bienes privados y públicos, y cuáles de sus actividades productivas pueden ser tercerizadas (*outsourcing*), permitiéndole al Estado concentrarse en los aspectos esenciales de su gestión.³⁰
- *Régimen de propiedad.* Establece el derecho de propiedad (*property rights*) de bienes y factores de producción como condición material para poder planificar; en particular, se trata de la responsabilidad que tienen los propietarios privados frente a la sociedad. Habrá que esclarecer los derechos de los trabajadores a participar en la propiedad (“acciones populares”)³¹ y en las decisiones de la empresa (cogestión). Para las limitaciones del uso de la propiedad privada, necesarias respecto a la salud, la higiene, el medio ambiente y a otros aspectos de interés público, ya existen reglas en varios países de América Latina, pero pocas veces son respetadas, ya que no se aplican sanciones.
- *Orden fiscal y tributario.* En el fondo, el presupuesto público debe ser equilibrado; sin embargo, cierto déficit y su consiguiente endeudamiento puede ser aceptable, o aun necesario transitoriamente.³² Para limitar este endeudamiento debe establecerse un tope máximo en relación con el presupuesto nacional o el PBI, si no se quiere correr el riesgo de un desborde con consecuencias económicas y políticas graves.³³ Además, en el régimen fiscal debe haber reglas para coordinar los presupuestos de los diferentes niveles del Estado, fijando también las competencias fiscales de los gobiernos nacional, regionales y municipales.³⁴ En este contexto, el sistema tributario es de alta importancia. El

sistema debe dar al Estado los fondos necesarios para financiar sus actividades y debe contener elementos de redistribución.³⁵ Si los contribuyentes consideran que las tasas son exageradas, tratarán de evadir el pago o esconderán sus ingresos y riquezas. Un sistema simple, una recaudación eficiente y el uso transparente de los recursos, ayudan a evitar estos problemas.

- *Régimen empresarial.* Contempla los diferentes tipos de empresas. Su margen de acción depende de las regulaciones legales respecto de los intereses individuales y públicos, sus órganos, las formas de participación de los trabajadores y sus posibilidades de formar asociaciones o juntarse en grupos económicos. Especial atención merecen en este aspecto las pequeñas y medianas empresas, así como las cámaras de industria y comercio con sus funciones de control y asesoría.
- *Sistema competitivo.* Interactuando con el régimen empresarial, el orden competitivo establece las reglas que determinan el acceso a los mercados de bienes y factores: la transparencia en dichos mercados, el libre acceso a ellos, la defensa del consumidor³⁶, la protección contra la competencia ruinosa y desleal y contra el abuso de la posición dominante por parte de una empresa. Las inversiones extranjeras directas³⁷ son otro factor que dinamiza la competencia. Ellas también dependen de la dimensión del mercado, aunque ésta no es el factor decisivo. Más importantes para el inversionista son la estabilidad política, las condiciones macroeconómicas, la flexibilidad y confiabilidad de la administración pública, la protección contra la corrupción y la apertura de los mercados nacionales. Un aspecto particularmente relevante se refiere a la pequeña y mediana empresa y su rol como fuerza flexible e innovadora que dinamiza la competencia. Sin duda, el futuro económico de América Latina se decidirá en función de su competitividad. En este campo, la experiencia alemana y europea puede servir como punto de referencia.
- *Régimen monetario y financiero.* En este campo político se regula la disponibilidad de recursos monetarios nacionales e internacionales,³⁸ la posición del Banco Central, las formas de pago, la garantía de prácticas comerciales sólidas en el sector financiero y de los seguros a través de un ente autónomo encargado de supervisar a las instituciones crediticias, de seguros y bursátiles. Sin duda, temas como la eliminación de la corrupción de los órganos de vigilancia, la independencia

del Banco Central y un régimen de sanciones, contienen elementos políticamente conflictivos, pero que deberían ser abordados en el marco de un diálogo con la sociedad civil.

■ *Régimen de comercio exterior.* La apertura de la economía nacional con la finalidad de mejorar el nivel de competitividad nacional y de participar en el proceso internacional de modernización, ha sido y sigue siendo saludable. Aunque la división internacional del trabajo y el principio de las ventajas comparativas no deben contrarrestarse con políticas de *dumping* o subsidios. Puede ser necesario implementar un sistema de promoción específico, de carácter transitorio, destinado a fortalecer cierto tipo de producción o formas empresariales, como las pequeñas y medianas empresas. También es importante sancionar normas adecuadas para impedir un abuso del comercio exterior a través de operaciones ficticias destinadas al lavado de dinero o tráfico de drogas. En los años 90, América Latina ha avanzado notablemente en cuanto a la apertura de sus economías, en comparación con los años setenta y ochenta. Sin embargo, subsiste una cierta tentación al proteccionismo, incluso en el marco de un acuerdo de integración como lo es el Mercosur.³⁹

■ *Sistema de seguro social.* Todos los ciudadanos son iguales ante la ley, pero sus posibilidades de participar en la vida económica presentan diferencias significativas; en parte, debido a razones imputables a los propios afectados, y en parte, provocadas por causas ajenas a su voluntad. Esto obliga al Estado a tomar medidas que impidan la marginación social. Es preferible actuar en forma preventiva a través de la educación y la capacitación profesional,⁴⁰ y sólo transitoriamente en forma compensatoria y curativa a través de prestaciones sociales, especialmente necesarias si se requiere de un combate a la extrema pobreza. Si existe una parte considerable de la población que vive en la pobreza o incluso en la miseria, no sólo se crean tensiones políticas por la injusticia social que suelen manifestarse negativamente en la acción empresarial, sino que también se reducen las posibilidades de crecimiento económico por falta de demanda.

Además de la capacitación técnica-profesional, el sistema de seguro social, fundamentado en los principios de responsabilidad individual, solidaridad y subsidiariedad, es un elemento indispensable. Esta red social, que no debe convertirse en hamaca ni debe perder confiabilidad

con respecto a su capacidad de pago, abarca un régimen previsional y los seguros contra enfermedad, accidentes laborales y desempleo y las leyes laborales, así como procedimientos para la redistribución de los ingresos y de la riqueza. La base legal para la política social en América Latina es satisfactoria en cuanto a las medidas curativas, pero insuficiente o inefectiva en cuanto a las medidas preventivas tributarias y educativas. Si se introdujera un sistema de autocontrol por parte de los asegurados,⁴¹ sería más fácil lograr una combinación aceptable de los principios de autorresponsabilidad, solidaridad y subsidiariedad.

En estos ocho campos del orden económico habrá que llevar a cabo un diálogo más profundo sobre las reformas de segunda generación. Aspectos parciales de dichos campos han sido discutidos ya en años anteriores. Lo que al parecer falta es combinar estos puntos de tal forma que resulte un sistema coherente, confiable y sostenible, dando más posibilidades para lograr un mayor crecimiento y una mayor justicia social.

VII. Conclusiones

Los principios básicos de la *economía social de mercado* exigen una discusión permanente en cuanto a su conformación concreta. Será difícil para un gobierno tomar simultáneamente todas las medidas necesarias en los ocho campos mencionados. La necesidad de fijar prioridades también responde a la limitación de recursos y a la ansiedad por resolver rápido los mayores problemas del país. Además de las prioridades sociales y tributarias, parece necesario preocuparse más por el sistema competitivo; especialmente, brindando mayor atención a las pequeñas y medianas empresas a través de programas de créditos más baratos, capacitación profesional, cooperativas para garantía y asesoría técnica y administrativa. Con esto se ampliaría el mercado y se dinamizaría la competencia para aumentar la competitividad de las empresas, factor decisivo para el bienestar de toda la población. Aunque la política competitiva se caracteriza prioritariamente por aspectos económicos, no deberían descuidarse los elementos institucionales, sociales y psicológicos.

El diálogo sobre el diseño del futuro orden económico en los países latinoamericanos, puede y debe darse a nivel del Gobierno y Congreso,⁴² de

los actores económicos, de los grupos civiles, de los científicos y de los medios de comunicación. Las decisiones finales, aunque no exclusivas, en los ocho campos de acción antes mencionados, deberían concederse al Estado en cuanto a la política de planificación y coordinación, a la política fiscal y monetaria, y al régimen de comercio exterior. El mercado decide prioritariamente sobre la futura política empresarial y el régimen competitivo, teniendo el Estado la responsabilidad sobre el control de la concentración con el fin de evitar eventuales abusos de poder. En cuanto al régimen de propiedad y el sistema de seguro social, la responsabilidad del individuo debe predominar, requiriendo una interacción con el Estado y las empresas.

La cultura juega un rol especial en la creación de un nuevo modelo económico. En un sentido más amplio, la ciencia y el sistema educacional son los que pueden facilitar la creación de un sistema de *economía social de mercado*. Además, una vida cultural rica es una consecuencia y una fuente de creatividad⁴³ e imaginación, y tiene un efecto directo sobre la economía, en el sentido de hacer el país más atractivo. Una buena imagen del país facilita la exportación y atrae turistas. Finalmente, la cultura tiene efectos sobre el empleo, las inversiones, la creación de ingresos⁴⁴ y la integración social.⁴⁵ En general, la cultura influye de forma considerable en el diálogo político que, a la vez, es parte de la cultura política y es importante para la participación en la democracia.

El debate sobre modelos económicos sobrepasa, por lo tanto, el ámbito estrictamente económico. Para alcanzar un desarrollo sostenible, social y económicamente dinámico y democráticamente legitimado, se necesita una relación estrecha entre la política, la economía y la cultura. Después de estas discusiones, la decisión final sobre el modelo económico es una tarea de los políticos. Que ellos sean capaces de poner el modelo en la práctica, depende de los diálogos anteriores y de la confianza que gozan los políticos en la población.⁴⁶ No será fácil intensificar la discusión sobre el sistema económico y las reformas de segunda generación, ya que los políticos, en su afán de maximizar su beneficio en términos de votos⁴⁷ se sienten presionados más por los problemas del momento que por la visión respecto del futuro. Esta actitud puede, quizás, evitarse al lograr una comunicación efectiva entre científicos, políticos, empresarios y representantes de la sociedad civil acerca del déficit en el “modelo económico” actual y las posibilidades para un modelo futuro mejor.

Notas

1. W. W. Rostow, (1965). *Stages of Economic Growth*, New York.
2. A principios de 2003, el desempleo había llegado a un nivel de 11% en todo el país, contando con “moderados” 7% en la parte de la anterior Alemania Occidental, y a una cifra absolutamente desastrosa de 18% en la anterior Alemania Oriental.
3. En el Tratado de Maastricht, que puso las bases para la moneda europea común, el Euro se había fijado como máximo un déficit presupuestario de 3 %, sobrepasado por Alemania en 2002 y probablemente en 2003.
4. Los diez instrumentos de este Consenso son la disciplina fiscal, la prioridad en el gasto público para educación y salud, la reforma fiscal, tasas de interés positivas generadas en el mercado, tipos de cambio competitivos, una política comercial liberal, la apertura a las inversiones directas extranjeras, la privatización, la desregulación y la defensa de la propiedad privada. Ver Shahid Javed Burki, Guillermo E. Perry, (1998). *Más allá del Consenso de Washington. La hora de la reforma institucional*, Banco Mundial, Washington D.C., pág. 8.
5. Ver Dieter W. Benecke, (2000). “Las reformas de segunda generación en América Latina”, en: *Contribuciones 4/2000*, Buenos Aires 200, p. 21-45.
6. Ludwig Erhard, (1957). *Bienestar para todos*, Barcelona.
7. En el sistema electoral argentino, que se basa en listas “sábana”, esta posibilidad de sanción es muy remota, ya que los candidatos son asignados por los “caciques” de los partidos y elegidos según su posición en la lista. Con este sistema de listas “sábana”, los ciudadanos no pueden castigar o premiar a los diputados directamente, sino sólo en forma indirecta, dando (o no) su voto en la próxima votación a ‘su’ partido, cuyos líderes –según la experiencia del pasado– no cambian su actitud a partir de estas señales indirectas. Los candidatos orientarán, por ende, sus actividades más de acuerdo a la línea del líder del partido que de acuerdo a las necesidades y deseos de ‘sus’ votantes.
8. Se discutió intensamente, por ejemplo, sobre cuál debería ser la tasa máxima del impuesto a la renta. Las posiciones variaron entre 30% (posición liberal) y 70% (posición socialista), pero no se cuestionó que este elemento debe combinar el incentivo al rendimiento con la posibilidad de compensar ciertas injusticias sociales.
9. Friedrich A. von Hayek indicó la relación estrecha entre el orden político y el orden económico en su obra *The Road to Selfdom*, London, 1943.
10. Alfred Mueller-Armack, (1976). *Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik*, Bern, 1976, p. 245.
11. Además, tiene consecuencias para la situación financiera. En los tiempos de mucho crecimiento de los años 50/60, el gobierno alemán acumuló recursos (“torre de Julius”), tal como lo hizo Chile en los años 90.

El problema de estas acumulaciones es que son una tentación para los políticos de distribuir regalos caros que después, en tiempos peores, sólo pueden ser eliminados con un gran esfuerzo.

12. El caso de una actividad estatal extrema se observó en los países comunistas, donde se asfixió la actividad individual y las innovaciones. En Alemania, el campo neurálgico al respecto es el sistema de seguridad social. Cada persona ('responsabilidad individual' y 'solidaridad' de aquellos que tienen ingresos mayores) contribuye aproximadamente 10% de su ingreso al sistema, otro 10% contribuye su empleador ('solidaridad'). Si estos fondos no son suficientes para pagar las pensiones, el Estado agrega recursos (subsidiariedad).
13. En Alemania se tuvo un impuesto de este tipo (*Vermögenssteuer*) para crear una distribución más equitativa de la riqueza en los años 60. Después se eliminó dicho impuesto, y actualmente, se está discutiendo la re-introducción del impuesto, pero con el objetivo de obtener más recursos.
14. Por ejemplo, es necesario obtener el visto bueno para comprar otra empresa del mismo mercado, si ya se dispone de 25% del mercado. El cumplimiento de esta regla se dificulta por la definición del mercado en términos de "brechas de sustitución" (Joan Robinson) o de la dimensión del mercado cambiado por la integración europea o la globalización.
15. Aquí se prefiere el concepto políticamente más practicable de Erhard Kantzenbach (*Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs*, Göttingen 1966) de una competencia funcional al concepto de la competencia "libre", "perfecta" o, también, "regulada". Cabe hacer referencia también a la mediana y pequeña empresa y a las organizaciones sin fines de lucro y su rol en la competencia (Dieter W. Benecke, *Cooperación y crecimiento en países en vías de desarrollo*, Santiago de Chile, 1974, p. 133 ss). Ernst Heuss (*Allgemeine Markttheorie*, Tübingen-Zürich 1965, p. 9) ubica al empresario "imitador espontáneo" y al empresario "conservador" entre el "pionero" y el "administrador", según Schumpeter.
16. Parece ser una paradoja la intervención en la competencia para mantenerla funcional; pero no lo es, ya que existe una tendencia de concentración que –al llegar a cierto grado– cierra el mercado e impide la competencia funcional en el sentido de una óptima asignación de los recursos.
17. Una persona que pierde su puesto de trabajo, ¿debería obtener del seguro de desempleo el 60 o el 80% de su último sueldo? ¿Debería obtenerlo por dos años o por medio año? ¿Debería aceptar cualquier empleo nuevo o podría rechazar ofertas más bajas? ¿Debería autofinanciar parcialmente su entrenamiento para una actividad? ¿Cuánto de los costos de tratamiento médico debería autofinanciar el paciente? ¿Cuál es el límite adecuado del ingreso de los padres para que el Estado dé una beca a un estudiante? Para estas y otras preguntas existen diferen-

tes respuestas en diferentes tiempos. Finalmente, las respuestas requieren una decisión política, cuya revisión debe ser posible a través de elecciones.

18. En Alemania, la organización de protección al consumidor (*Verbraucherverbände*), una organización no-gubernamental, mantiene oficinas en prácticamente todas las ciudades alemanas. En éstas, los consumidores pueden obtener informaciones sobre productos, datos técnicos y precios adecuados. Además, se edita una revista, *Test*, accesible en los quioscos de revistas, en la cual se informa regularmente sobre la calidad de ciertos productos técnicos (máquinas lavadoras, máquinas fotográficas, equipos de música, computadoras etc.), comparándolos y calificándolos con "notas" entre muy bueno y muy malo. En general, los productos con notas malas desaparecen rápido del mercado. No se conoce, hasta ahora, ningún caso de corrupción en este campo sensible.
19. Al respecto, debe cuestionarse no sólo el sistema de listas "sábanas" al estilo argentino, sino también el voto obligatorio. Votar exclusivamente en forma directa, como en Inglaterra, no permite la representación de opiniones minoritarias. En Alemania los votantes tienen dos votos. Con uno eligen, si quieren, el candidato; con el otro, si quieren, un partido. Votar en blanco no tiene sentido, porque no existe la obligación de votar.
20. Perú, Brasil y Argentina hicieron un paso en esta dirección, introduciendo la posibilidad de reelección del presidente. La continuidad, sin embargo, no es un valor en sí, sino que siempre debería verse en relación con la calidad del gobierno y el bienestar producido para la sociedad. La posibilidad de combinar los elementos "continuidad" e "innovación" es mayor en una democracia parlamentaria que en una democracia presidencial, ya que la última depende demasiado de la calidad de una persona. El sistema de la democracia parlamentaria ofrece mayores posibilidades de destituir un jefe de gobierno ineficiente, aunque debería limitar el exceso de cambios –tal como ocurrió en la República de Weimar– a través del voto *constructivo* de desconfianza.
21. Ver Dieter W. Benecke, (2001). "La ética empresarial, valor constitutivo del orden económico", en: Uruguay Transparente (Ed.), *Aspectos éticos jurídicos de los negocios*, Montevideo, pp.13-18.
22. En cuanto a esto, el actual rol de los sindicatos y de los comités de trabajadores (*Betriebsrat*) es un punto de controversias políticas en Alemania, en parte porque el poder de estas instituciones no corresponde a su representatividad, en parte porque dificultan la incorporación de los desempleados por su defensa férrea de los derechos conquistados para aquellos que tienen trabajo. El otro extremo sería un sistema de "hire and fire", que tampoco es aceptable en un sistema de *economía social de mercado*. Pero sería bien visto, si los sindicatos también tomaran en cuenta el interés de obtener un empleo de los desempleados.

23. Este modelo alemán de estricta autonomía fue aceptado también por los otros países europeos, cuando se creó el Banco Central Europeo.
24. Respecto de la información para los consumidores, ver nota al pie Nº19. Los productores pueden obtener asesoría técnica de las cámaras de industria y comercio, a las cuales cada empresa *debe* afiliarse, teniendo el derecho como socio de utilizar sus servicios.
25. En Alemania se ha introducido un *sistema dual* de capacitación profesional. Los aprendices trabajan tres días por semana en una empresa, pasan allí por los diferentes departamentos, y aprenden la parte teórica de su profesión durante dos días por semana en un colegio profesional. El currículum en tales colegios está diseñado por las Cámaras de Industria y Comercio, cuyos miembros, los empresarios, saben mejor que cualquier institución estatal cuáles son los requisitos de las diferentes profesiones. El Estado participa en esta acción con el financiamiento de los profesores y los edificios escolares, pero delega la responsabilidad del diseño de las materias y los exámenes después del tiempo de aprendizaje a las Cámaras, reconociendo oficialmente los títulos entregados. Intentos de introducir dicho sistema, muy exitoso en Alemania, en América Latina, prosperaron en muy pequeña escala debido a la resistencia de las empresas de capacitar sus empleados de tal modo que su "valor en el mercado de trabajo" suba considerablemente, ya que pocas empresas quieren tener y capacitar aprendices, y prefieren los colaboradores ya formados, y también por el hecho de que no existen cámaras obligatorias en las cuales se acumule todo el conocimiento profesional práctico.
26. En el proceso de la privatización de empresas públicas, frecuentemente se ha creado una posición (cuasi)monopólica o se han otorgado privilegios impositivos o crediticios para aquellos que adquirieron las empresas estatales, lo que no corresponde a un orden económico competitivo. Los monopolios privados suelen ser tan deficientes como los estatales, no tanto en cuanto a su eficiencia productiva, sino más bien en su política de precios y su servicio al consumidor.
27. Esta situación recuerda fatalmente la situación de Irlanda en la década del 60 y Nueva Zelanda en la década de los 70. Ver: John Bruton, (2001): "Transformación en un sistema parlamentario. El caso de Irlanda", en *Contribuciones 1*, Buenos Aires, p.177-191; Ruth Richardson, "Reforma del Estado", en: Asociación Cristiana de Dirigentes de Empresa, ACDE (Ed.), (1999), *El Uruguay del siglo XXI*, Montevideo, pp. 67-79.
28. Diferentes enfoques de las reformas de segunda generación han dado los siguientes autores: Diego Barceló, Dieter W. Benecke, Roberto Cacho, Jorge Castro, Ramón Frediani, José Lanusse, Gabriel Muriello, Félix Peña, Angel Polibio Chaves Ernesto Tironi y Adela Cerón. Mikel de Viana, Norberto Zuñiga y Eduardo Lizano, en los números 4/2000 y 1/2001 de *Contribuciones*, Buenos Aires, 2000 y 2001.

29. Ver Dieter Cassel, (1988). "Wirtschaftspolitik als Ordnungspolitik", en: Dieter Cassel, Bernd-Thomas Ramb, H. Jörg Thieme (eds.), *Ordnungspolitik*, München, pág. 315.
30. Joseph Stiglitz, "More instruments and broader goals, moving towards the Post-Washington Consensus", discurso del economista en jefe del Banco Mundial del 7 de enero de 1998 en Helsinki con motivo de celebrarse la anual Wider Lecture, p. 28, <http://www.worldbank.org/html/extdr/extme/js-010798/wider.htm>.
31. Cuando se privatizaron ciertas empresas estatales en Alemania como Volkswagen mediante la venta de acciones del Estado, se dio prioridad a personas con menores ingresos. Muchas empresas ofrecen a sus trabajadores acciones de la empresa, a veces en lugar de aumentos de sueldo, logrando con esto la creación de fondos para el "autofinanciamiento" de las empresas, identificando más a los trabajadores con "su" empresa.
32. Con el Convenio de Maastricht, cuyas reglas permiten a un país a incorporarse en la zona del EURO, se estableció que los Estados miembros no deben tener un déficit de presupuesto mayor al 3%. Dicha regla obtuvo validez internacional e impone sobre los Estados miembros una disciplina que sin este Convenio probablemente no existiría.
33. El endeudamiento es un problema que pesa desde la década de los ochenta sobre la política de varios países latinoamericanos. Más recientemente ha vuelto a manifestarse en forma particularmente pronunciada con la caída de los presidentes de Ecuador y Argentina. Ver: Dieter W. Benecke, Alexander Loschky (Eds.), (2001). *Deuda externa en América Latina ¿Obstáculo para el desarrollo?*, Buenos Aires.
34. En el libro de Dieter W. Benecke y Alexander Loschky (Eds.), *Descentralización y coparticipación*, Buenos Aires, 2001, se comparan los sistemas de coparticipación en Argentina y Alemania.
35. En este aspecto, la repartición entre impuestos directos (p.ej.: impuesto a la renta) e impuestos indirectos (p.ej.: IVA) indica la disposición del gobierno a usar el sistema tributario también como instrumento de redistribución de ingresos. Lo mismo vale para la tarifa del impuesto a la renta. Alemania tiene un sistema progresivo con un tope de 48%, otros países optan por una tarifa lineal. La versión menos adecuada es la tarifa escalonada.
36. En la mayoría de los países latinoamericanos, las organizaciones de defensa del consumidor tienen pocas posibilidades de actuar. Rara vez se las consulta durante el proceso legislativo. También en el nivel supranacional, por ejemplo en el MERCOSUR, los derechos de los consumidores son poco considerados. En el proceso de integración, los derechos de los consumidores han quedado relegados con respecto a los de los productores. Por lo tanto, es necesaria una mayor inserción de los consumidores a través de una participación obligatoria de este grupo en la Comisión Económica y Social del Mercosur. También parece

necesaria la introducción de consultas regulares de la Comisión de Economía y Social (FCES) en el Mercosur.

37. Es tiempo de que América Latina no sólo reciba inversiones extranjeras, sino que sus empresas que se mueven en la economía internacional, también inviertan en otros países, o sea, por su propia cuenta, a través de *joint ventures*.
38. En estos casos también intervienen los institutos financieros internacionales, los bancos globalizados y los especuladores internacionales, lo que no siempre facilita la tarea de los políticos en esta área. En Brasil trató de limitarse la libre circulación del capital en cuanto a la compra de dólares, un intento inoportuno, con la consecuencia de que el Banco Central brasileño no pudo resistir la presión devaluatoria y dejó de intervenir en el mercado de divisas. El gobierno chileno limitó transitoriamente la afluencia de capital extranjero mediante una disposición que obligaba a los inversionistas extranjeros a depositar sus recursos por un plazo de hasta seis meses en el Banco Central antes de poder invertirlos efectivamente. La "movilidad especulativa" del capital internacional, que se ha incrementado con la globalización, constituye un desafío especial para los políticos.
39. Respecto a la política de competencia en el Mercosur, ver el análisis de Félix Peña, "Una política común de competencia en el MERCOSUR", en: Dieter W. Benecke y Alexander Loschky (Eds.), (2000). *MERCOSUR. Desafío político*, Buenos Aires, 2000, págs. 235-275.
40. Para mayores detalles, ver diferentes artículos en revista *Contribuciones*, Buenos Aires, KAS, 1999.
41. Puede servir de ejemplo el sistema alemán, en el cual los asegurados del seguro social obligatorio eligen un directorio, garantizando así que se respeten sus intereses, además de las necesidades financieras gerenciales y estatales.
42. En esto, el aspecto de descentralización juega un rol importante. Si las decisiones son tomadas sólo a nivel del gobierno central sin incluir los gobiernos provinciales y municipales, el proceso de comunicación se dificulta considerablemente.
43. En este sentido, resulta significativa la argumentación del ex-gobernador de Baden-Württemberg, Lothar Späth, quien frente a las críticas del parlamento respecto a las elevadas inversiones en academias de arte, insistió en que las mejores garantías para un desarrollo dinámico de una sociedad, que desea sobrevivir en un mundo abierto, es la creatividad de sus ciudadanos.
44. Varios estudios en Europa, por ejemplo, del Ifo-Institut sobre *Entwicklungstrends von Kunst und Kultur* (Tendencias del desarrollo del arte y de la cultura), de Marlies Hummel y Cornelia Waldkircher, München, 1991, especialmente en la p. 12, sobre el valor económico agregado de la cultura; el estudio de Joe Durkan, (1994). *The Economics Effects of the Arts in Ireland*, Dublín, 1994, que se realizó para justificar un proyecto es-

tratégico del Arts Council of Ireland (The Arts Plan 1995-1997, Dublin 1994). Existen estudios similares en Suecia, Finlandia y Holanda.

45. Cabe recordar que muchos grupos *pop* provienen de un ambiente económicamente marginalizado.
46. Sin duda, ésta es una de las razones fundamentales por el escaso prestigio de los políticos en la opinión pública. Al respecto, ver diferentes artículos en la revista *Contribuciones*, entre otros de Marta Lagos, "Quo vadis América Latina? El estudio de la opinión pública regional en el Latinobarómetro" en: *Contribuciones*, No. 2/1999, p.31-53, y Gutenberg Martínez O., "Los partidos políticos en la lucha por la confianza -Problemas de representación y participación en América Latina y el resto del mundo", en *Contribuciones*, No. 1/2000, p. 7 -22; así como los debates sobre *Participación en la Democracia*, noviembre de 1999 en Buenos Aires, informe final, en <http://www.kas-ciedla.org.ar/seminarios/info-Par-demo-es.htm>
47. El análisis de Anthony Downs, (1968). *Ökonomische Theorie der Demokratie*, Tübingen, 1968, muestra que el "empresario político" tiene semejanzas con el empresario económico en cuanto a su comportamiento de maximización del beneficio.

RESUMEN

América Latina se encuentra, como en ocasiones anteriores, en un momento que puede resultar en un decenio perdido, o bien en el comienzo de un ascenso sostenido. Las condiciones de despegue, que parecían darse otra vez a mediados de los 90, fueron mermando por la desigual distribución de la riqueza, acentuada por la corrupción y por la crisis. En los comienzos del siglo XXI, los países latinoamericanos, salvo México y Chile, consideran que están "en crisis", teniendo en cuenta sus problemas sociales, el endeudamiento, la corrupción y los problemas institucionales, políticos y económicos. Considerando en cuenta el sentido original de la palabra "crisis", estos países se encuentran en situación de decidir qué rumbo quieren o deben tomar. ¿Cómo puede diseñarse un sistema económico que combine las posibilidades de un mayor crecimiento con una mayor equidad social? La *economía social de mercado* se presenta como "un sistema que combina la competencia sobre la base de la iniciativa libre de los individuos con la seguridad social y el progreso social", además de ser un orden flexible y adap-

table a nuevos desafíos. No importa cuánta importancia relativa se asigne a los mecanismos de mercado y a las regulaciones sociales, puede dar buenos resultados en cualquier situación y región, aunque es necesario que se den ciertas condiciones para que los elementos principales y operacionales puedan ser combinados exitosamente. Las reformas de la primera generación estipuladas en el Consenso de Washington han traído a los países de América Latina un efecto positivo. Aun así, merecen una reforma de segunda generación, que se preocupa de cambios institucionales en los campos de acción de la política económica y social. El diálogo sobre el diseño del futuro orden económico en los países latinoamericanos debe darse a nivel del Gobierno y Congreso, de los actores económicos, de los grupos civiles, de los científicos y de los medios de comunicación.

La reforma económica de Irlanda Obstáculos y logros

Paul Sweeney

La economía irlandesa experimentó un notable crecimiento económico a lo largo de catorce años. Durante ese período, el producto bruto *per cápita* pasó de estar apenas en el 67% del promedio de la Unión Europea a ubicarse por sobre el 100% en el año 2000. En ese mismo período, el empleo total creció en más del 60%. Medido en términos del PBI¹, el progreso alcanzado fue aún más espectacular. En este proceso, hay que tener en cuenta que todo país tiene valores e instituciones culturales singulares que hacen imposible la transferencia de una economía a otra de todos y cada uno de los aspectos que hacen a la reforma. No obstante, existen valiosas lecciones que pueden extraerse a partir de la experiencia recogida, de las cuales pueden aprender los políticos de otros países.

Irlanda es una economía pequeña, abierta, miembro de la Unión Europea desde 1973. Representa el 1% de la población de la UE, que totaliza

PAUL SWEENEY

Autor del libro *Celtic Tiger. Ireland's Continuing Economic Miracle*, un *best seller* que relata la transformación vivida por la economía de Irlanda en un período de 14 años en el que pasó de ser uno de los países más pobres de la Unión Europea a transformarse en una de sus economías líderes. Durante más de 20 años se desempeñó como economista del SIPTU, uno de los sindicatos irlandeses más importantes. Representó la parte sindical en muchas comisiones convocadas para el tratamiento de temas económicos e integradas en paritarias por sindicatos, empleadores y representantes del Gobierno. Es autor de numerosos artículos, ensayos y varios otros libros.

380 millones de habitantes, y el 1,4% de su PBI. Existe un amplio consenso en cuanto a que el país se vio fuertemente beneficiado por su condición de miembro de la UE. Especialmente a partir de 1987, año que marcó el inicio del notable fenómeno que le valió el mote de “tigre celta”, Irlanda se vio beneficiada por importantes transferencias de recursos provenientes de los fondos de promoción regional y cohesión de la UE, y supo utilizarlos sabiamente en momentos en que adolecía de la falta de recursos propios. No obstante, también se vio beneficiada por el momento oportuno en el que llegaron estos recursos, por la aplicación de métodos económicos de la UE, por su acceso al Mercado Único Europeo y la aplicación del derecho comunitario que debió transponer en derecho nacional y que abarcó cuestiones tan disímiles como el derecho de competencia de la UE o las leyes sobre la igualdad de la mujer y la coparticipación obrera. También fue beneficiaria de la controvertida y regresiva Política Agraria Común (PAC). No obstante, las razones que determinaron el éxito económico de Irlanda en ese período son más complejas y no pueden explicarse únicamente a partir de su pertenencia a la Unión Europea, por más beneficiosa que ésta pudiera haber sido.

Cuando Irlanda se sumó a la Comunidad Económica Europea, como se llamaba la Unión Europea en 1973, su ingreso *per cápita* apenas se ubicaba en el 59% del promedio de la Comunidad. Logró incrementar el ingreso gradualmente hasta llegar al 70% hacia comienzos de los años 80, porcentaje en el que permaneció estancada durante toda una década. Creció luego en forma continua desde un 72% en 1991 hasta más del 138% (PBI) en 2003. Si tomamos la cifra más exacta del producto bruto nacional, el desempeño es menos espectacular, pero el ingreso *per cápita* en 2003 sigue siendo superior al promedio de la Unión y las tasas de crecimiento estimadas superan las pronosticadas para la mayoría de los otros estados de la UE. Por otra parte, es muy probable que continúen subiendo a lo largo de los próximos años.

Irlanda cuenta con una larga historia de fracasos económicos y una emigración masiva que se extendió durante varias centurias, que abarcó también la época previa a la gran hambruna de la década de 1840. Durante el siglo XIX experimentó una etapa de desindustrialización, además de ver diezmada considerablemente su población. Luego de su independencia de Gran Bretaña en 1922, hizo considerables progresos en cuanto a instalar mecanismos democráticos ya finalizada la guerra civil, pero su progreso

económico siguió siendo poco satisfactorio. A lo largo de la mayor parte del siglo XX, el crecimiento económico de Irlanda fue el menor de los veintitrés países europeos, con la excepción de Gran Bretaña. Como muchos otros, Irlanda había adherido al proteccionismo en la década de 1930, pero demoró en abrirse al comercio y a la inversión extranjera directa (IED). La apertura sólo sobrevino después de 1959, tras una década de masiva emigración y estancamiento económico, mientras que el resto de Europa estaba ya disfrutando de la expansión económica de posguerra.

La década de 1960 vio un importante crecimiento del PBI, que aumentó a razón del 4,3% anual (1961-73). Fue la primera etapa de inversiones extranjeras directas, que trajeron plantas de ensamblaje atraídas por los bajos salarios y permitieron crear más empleo. El crecimiento continuó a lo largo de la década del 70 a razón del 3,9% del PBI (1973-79), pero sobre todo debido a un alto endeudamiento del Gobierno que luego, en la década del 80, sería una de las causas del estancamiento del país. Durante tres años de esa década se contabilizó un crecimiento económico negativo, en tanto que el crecimiento anual promedio entre 1979 y 1987 se ubicó en apenas un 0,8%. También hubo un elevado nivel de inflación que trepó al 20,4% en 1981 y elevados índices de desempleo, que llegaron al 17% en 1987, en tanto que el empleo cayó a razón del 0,6% anual durante el mismo período.

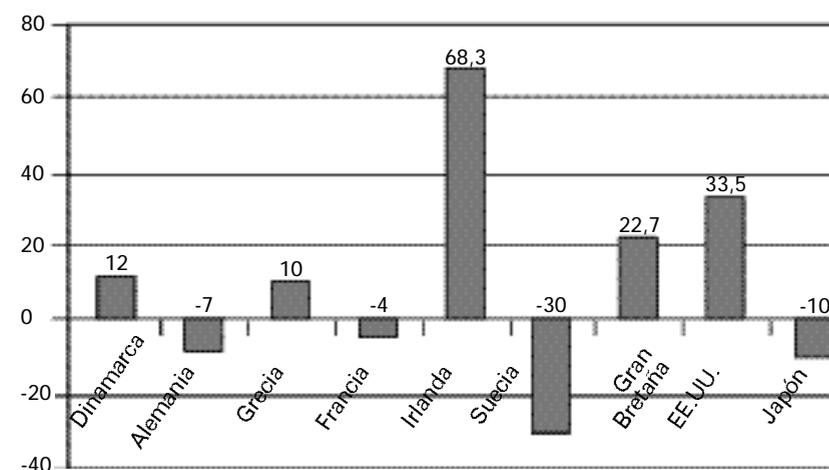
En 1987, los empleadores, los sindicatos y el Gobierno se sentaron en una mesa y acordaron el Programa para la Recuperación Nacional (*The Programme for National Recovery*), que abarcó gran cantidad de tópicos y en el cual los sindicatos negociaron moderados aumentos salariales a cambio de puestos de trabajo, aceptaron la necesidad de abordar el problema de las finanzas públicas y otros tópicos. La economía comenzó a crecer y a recuperarse. Hasta ese momento, los sindicatos irlandeses, de los cuales buena parte tenía su base en Gran Bretaña, se habían forjado en el molde británico del sindicalismo básicamente contestatario. Probablemente, la predisposición al cambio sobrevino a raíz de: a) una creciente conciencia de que la situación económica y social en el país era mala en extremo y que era menester tomar medidas drásticas y b) la extrema hostilidad de Margaret Thatcher en la vecina Gran Bretaña frente a los sindicatos, que se vieron derrotados en una serie de disputas. En la medida en que los sindicatos fueron incluidos en el proceso, se adaptaron rápidamente a un sistema de consenso social que iría profundizándose y demostraría ser extremadamente exitoso para la economía irlandesa, los empleados, la comunidad empresaria y la población en su conjunto.

I. El fenómeno del “tigre celta”

La etapa en la que despunta el “tigre celta” o el “milagro económico irlandés”, como también se llamó este proceso, comenzó lentamente y con una primera fase que se extendió entre 1987 y 1993, que se denominó “crecimiento sin trabajo” debido a que si bien la expansión fue de casi el 4%, el empleo sólo creció a razón de un 0,9% anual en promedio. En 1990 se manifestó un crecimiento muy fuerte, pero contrarrestado por un crecimiento cero en 1988, 1989 y 1991 como muestra el gráfico. Más tarde, el PBI creció, en promedio, a razón del 9,3% (PBN 8,3) entre 1993 y 2000 y alcanzó casi el 11% en 2000. El empleo creció en promedio un 4,7% anual año entre 1993 y 2000. El crecimiento del empleo en el período entre 1989 y 2003 fue superior al 62%, con un crecimiento anual promedio del 4,5%. Fue el crecimiento del empleo más rápido en la historia de Irlanda, país que después de la independencia obtenida en 1922 había sufrido una ligera caída en el empleo, para luego soportar una situación de estancamiento y emigración masiva hasta 1990. El crecimiento del empleo en Irlanda fue muy superior a la tan mentada máquina de crear trabajo americana, y fue el producto de políticas bien diferentes al modelo de libre mercado tipo *hire and fire* practicado en Estados Unidos. Los sindicatos intervinieron junto con los empleadores y el Gobierno en el diseño de la política monetaria y fiscal, y llevaron consenso a los lugares de trabajo. Del mismo modo, también participaron los demás protagonistas fundamentales, los grandes capitanes de la industria, los pequeños y medianos empresarios, así como los agricultores. Más tarde también se incluiría el pilar social.

El Gráfico 1 muestra el fenomenal incremento que se operó en el nivel de vida en Irlanda en los doce años hasta 2003, en comparación con otros países. El tan mentado *boom* económico de EE.UU. fue mucho menor que el alcanzado por Irlanda, aunque debe admitirse que este último país partió de un piso más bajo. Pero incluso si las cifras se reducen de un 12 a un 15% a fin de tener en cuenta la diferencia entre PBI y PBN, la mejora en el nivel de vida sigue siendo impresionante.

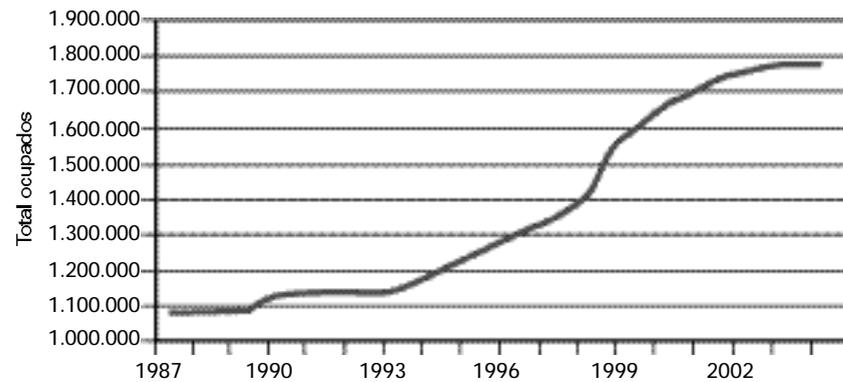
GRÁFICO 1
Mejora en el nivel de vida, PBI *per cápita* entre 1991 y 2003



Los nuevos puestos de trabajo no fueron empleos precarios, sino que la creación de trabajo atravesó la mayoría de los sectores de la economía. El sector de la construcción encabezó la recuperación con tasas de crecimiento de hasta un 12,3% anual y generó un crecimiento acumulado del 170% (1993-2000). Los puestos de trabajo en el sector de los servicios privados crecieron a razón de un 5,7%, equivalente a más de 30.000 puestos de trabajo por año. En el sector de los servicios públicos, en particular en salud y educación, el empleo también creció en forma sostenida a razón del 4,4% anual. En el año 2000, la industria absorbía el 30% del empleo total (el sector manufacturero creció a razón del 3,6% anual (1993-2000)).

Uno de los cambios más notables en la fuerza laboral irlandesa fue el fuerte crecimiento del empleo femenino, especialmente de mujeres casadas. En 1980, Irlanda tenía las tasas de participación femenina más bajas en Europa. Pero con los cambios culturales y legales, las nuevas oportunidades de empleo y una fertilidad en declinación, esta situación cambió radicalmente y la participación de mujeres casadas pasó de un 30,6% en 1990, a un 46,1% en 2000. La participación en general de las mujeres pasó a ubicarse en el 48% en el mismo año (siendo la de los hombres 71%). La mayoría de los trabajos masculinos era de tiempo completo, en tanto que los puestos de trabajo de las mujeres se repartían casi por partes iguales entre tiempo parcial y tiempo completo.

GRÁFICO 2
Crecimiento del empleo total 1987-2002



En 1993, el desempleo se situó en el 15,9%, para caer en el año 2000 al 4,3%, pero la caída más brusca se produjo en el número de desempleados de largo plazo, que se redujo de un 8,9% de la fuerza laboral en 1993 a un 1,6% en el año 2000.

Las inversiones pasaron de un 16,2% del producto bruto en 1993 a más del 28% en 2000, impulsadas por un aumento del ahorro nacional durante ese período (NESC, Report No. 111). La mayor parte de las inversiones fue al sector de la construcción, seguido por una participación menor en el sector de maquinaria y equipos. Las inversiones en maquinaria y equipos fueron menores que en la década del 70, pero reflejaron la preponderancia de industrias de alta tecnología que demandaban una menor inversión de capital.

A pesar del elevado nivel de inversiones alcanzado, gran parte de la infraestructura de Irlanda, actualmente uno de los países más ricos del mundo, exhibe, incluso en el año 2003, un nivel más propio del Tercer Mundo. Muchos edificios escolares, rutas, hospitales, ferrocarriles y los transportes en general, se encuentran en un estado de deterioro. Si bien existe un muy publicitado Plan Nacional de Desarrollo que prevé inversiones en el orden de los 42 mil millones de euros en un plazo de seis años, lo cierto es que en razón de la suba en los precios del sector de la construcción no ha logrado, por ahora, concretar los modestos objetivos planteados. Si bien hubo algunas mejoras importantes, persiste el “déficit general en materia de infraestructura” que todos los políticos admiten. Tanto el gobierno conservador de Fianna Fail como el de los Demócratas Progresis-

tas, en su segundo mandato desde 1987 (Fianna Fail, considerado el “natural partido de gobierno” de Irlanda, ha estado gobernando durante dieciocho de los últimos 20 años) se han manifestado en contra de un endeudamiento destinado a financiar inversiones, incluidas aquellas que generan un rápido retorno.

Entre los periodistas que comentaron el *boom* económico de los primeros años, figura Anthony Harris, de *The Times*, un crítico del rol de la visión convencional del libre mercado en cuanto a la expansión de la economía irlandesa. En un artículo del 13 de noviembre de 1996, dice: “Esto es un milagro irlandés. ¿Pero un ejemplo para todos nosotros? Uno incómodo, por cierto, si se comparte la filosofía europea convencional. El milagro irlandés nada le debe al recorte impositivo, a la desregulación o a la privatización. Hasta hace poco tiempo atrás, los impuestos subieron y no bajaron. La economía todavía está plagada de subsidios y, por lo tanto, persiste el despilfarro de fondos públicos. No obstante, la deuda nacional ha sido reducida en un tercio medido en términos del PBI, sin recurrir a lo que la Comisión Europea llama ‘transacciones del tesoro’. La mayoría de las empresas de servicios públicos siguen en manos del Estado. La inflación de costos ha sido controlada, no por la competencia ni por una política monetaria restrictiva, sino por un exitosa política de ingresos.”

Una extensa nota publicada por la revista *Newsweek* (23 de diciembre de 1996) señala que “el uso inteligente de recursos de la UE y no el monto de los mismos” junto con un gasto público prudente, una tasa de natalidad más baja y el hecho de que “las corporaciones extranjeras en busca de una patria de habla inglesa y bajos costos en la UE se muestran encantadas” con Irlanda, fue lo que convirtió al país en el “tigre esmeralda”.

II. Las razones del éxito

Mientras que el ingreso a la UE y el consenso social coincidieron con la recuperación luego de los magros años de la década del 80, hubo muchos otros factores que contribuyeron a generar el fenómeno del tigre celta. Es importante reconocer que de los aproximadamente quince factores que contribuyeron al éxito económico, la mayoría se vieron impulsados por la política, lo que demuestra que la política no sólo *puede* hacer el trabajo que le corresponde, sino que también *lo hace*.

No existe una razón única que explique el éxito económico irlandés. Fue la confluencia de varios factores lo que permitió generar una coyuntura beneficiosa que facilitó la transformación de la economía. Los factores más importantes pueden ser divididos en *externos*—aquellos sobre los que el Gobierno y la población tuvieron escasa o ninguna influencia— e *internos*—aquellos sobre los que la gente y los políticos tuvieron una cuota de control—.

Entre los factores más importantes hubo cuatro que adquirieron especial relevancia: el ya mencionado consenso social, las importantes inversiones extranjeras directas (IED) en industrias de crecimiento, un mejor gerenciamento fiscal (con acuerdo de los sindicatos para abordar el déficit corriente y la deuda nacional) y el ingreso de Irlanda a la Unión Europea que le valió el acceso al vasto Mercado Único Europeo y, en los primeros años de la transformación, la afluencia de fondos desde la UE.

A. Razones externas

Las principales razones externas fueron el entorno internacional, los fondos girados por la UE y el acceso al Mercado Único Europeo, las inversiones extranjeras directas y la revolución en el sector de las comunicaciones. La contribución del entorno económico externo es de vital importancia para toda economía y lo es más aún cuando se trata de una economía pequeña y abierta como es la de Irlanda. En una economía pequeña, el factor determinante para el nivel de vida es un nivel de intercambio comercial en el que las exportaciones e importaciones superan al PBI. No obstante, en los primeros años del *boom* económico irlandés, la economía europea atravesaba un período de recesión con bajas tasas de crecimiento. En 1993 se registró, incluso, una caída en el ingreso nacional en quince estados miembros.

Los fondos transferidos por la Unión Europea fueron considerables y fueron invertidos en el sector de infraestructura con proyectos en puertos, rutas, aeropuertos, telecomunicaciones, universidades y otras áreas. También contribuyeron a la modernización de la infraestructura. Importantes sumas fueron invertidas en capital humano, principalmente en medidas de capacitación. Otro aspecto importante fue que los fondos llegaron en un momento crucial. En 1989, la deuda de Irlanda había sobrepasado su pico máximo y un coro de economistas reclamaba al unísono la reducción del gasto público. El año anterior, el gasto público había sido recortado drásticamente en un

19%, de modo que los fondos de la UE llegaron en el momento justo. De no haber llegado los fondos estructurales en ese preciso momento, Irlanda nunca hubiera podido construir su infraestructura ni efectuar otras inversiones que ayudaron a generar y mantener el prolongado *boom* económico. Los fondos de la UE también terminaron con la política del *stop-and-go* practicada por los gobiernos irlandeses en materia de inversiones y los obligaron a adoptar una planificación de largo plazo que fue de enorme beneficio para la población.

El ESRI, principal *think-tank* económico independiente de Irlanda, argumentó que la pertenencia al Mercado Doméstico Europeo era más importante para Irlanda que los fondos de la UE. Bradley (1992) pronosticó que el Mercado Único permitiría al comercio irlandés crecer sustancialmente y que mientras las empresas procedían a encarar procesos de consolidación mediante racionalizaciones, el PBN de Irlanda sería en 2000 un 5% más alto que lo que hubiera sido sin el mercado doméstico. Por lo tanto, los efectos de ambos elementos —el Mercado Único y la transferencia de fondos— ayudaron a Irlanda significativamente. Con un acceso más fácil al Mercado Único Europeo y con los fondos y la Política Agraria Común, la pertenencia de Irlanda a la Unión Europea fue de gran beneficio en la década del 90. Por otra parte, el país empleó el dinero europeo en forma tan eficiente que permitió alcanzar, prácticamente, el nivel de vida promedio de la UE.

No cabe duda de que el flujo de las inversiones directas extranjeras se define en las salas de reunión de las compañías multinacionales, pero también es cierto que se vio fuertemente favorecido por la política industrial del gobierno irlandés y los esfuerzos realizados por la Autoridad de Desarrollo Industrial. En ese sentido, las inversiones extranjeras están sujetas a una cierta influencia de la política local. Irlanda fue la beneficiaria de una importante afluencia de inversiones extranjeras directas, provenientes en su mayoría del principal país inversor, EE.UU. El nivel de inversiones extranjeras de Estados Unidos en Europa creció sustancialmente desde la creación del Mercado Único en 1992. La participación de Irlanda en estas inversiones experimentó un salto importante, asegurándose el 30% de los nuevos proyectos en la UE contra un 19% en el Reino Unido (según KPMG, *Financial Times*, 13 de diciembre de 1996). Una cuarta parte de todos los puestos de trabajo en la industria manufacturera correspondió a empresas estadounidenses radicadas en Irlanda.

La revolución en las comunicaciones contribuyó lo suyo al crecimiento. La caída en los precios y los rápidos cambios en el equipamiento de las comunicaciones no podría haber llegado en un momento más oportuno para Irlanda. Durante mucho tiempo Irlanda consideró estar en una posición de desventaja por su situación “periférica” –su ubicación isleña la situaba casi afuera de Europa–. Estaba alejada de los centros de poder y de los mercados, era pobre y se encontraba en una situación de desventaja. Su sistema telefónico era ineficiente, las conexiones marítimas con otros países eran razonables pero en absoluto excelentes, y las tarifas aéreas eran muy caras. Hacia fines de los 70 y principios de los 80, el Gobierno invirtió masivamente en la instalación de un sistema telefónico moderno. La drástica reducción en los costos y las mejoras en las telecomunicaciones permitieron obtener a la gran mayoría de los irlandeses los beneficios de una comunicación instantánea y confiable a un precio razonable. Hubo una creciente competencia en las rutas aéreas y las telecomunicaciones y, gracias al avance tecnológico, se hizo posible la competencia en áreas en las que en algún momento habían operado monopolios naturales. La población aceptó la competencia una vez que la consideró justa y cuando la política de implementación también pareció ser justa. Se estableció una Autoridad de Competencia que inició su trabajo en el preciso momento en el que comenzó a implementarse la política de competencia de la UE. Como dato importante cabe señalar que el derecho de la UE no permite otorgar ayuda estatal a empresas públicas o privadas, salvo en determinadas circunstancias, por lo que los políticos, las autoridades regionales, los empleadores y los sindicatos debieron reconocer que las empresas públicas subsidiadas anteriormente y algunas compañías privadas irlandesas, debían volverse competitivas o, de lo contrario, desaparecerían.

Hubo una fuerte interacción entre ambos factores; por ejemplo, entre el nivel de inversiones extranjeras y la política del Gobierno por atraer esas inversiones. Esta política incluyó estrategias de largo plazo como la inversión en educación, iniciada ya muchos años atrás, recortes en los impuestos, una gestión fiscal de la economía y el consenso social. La política doméstica influyó sobre algunos de los factores externos. Por ejemplo, el gasto de los fondos europeos, regido por las directivas de la UE, era controlado internamente; y el elevado nivel de inversiones extranjeras en industrias en expansión fue obtenido gracias a políticas como la capacitación de los recursos humanos, la actitud frente a la inversión extranjera, un entorno económico

estable, el costo y la calidad de los insumos locales, etc. De manera similar, la inversión en telecomunicaciones ayudó a aproximar Irlanda al resto del mundo y a atraer inversión extranjera directa hacia áreas de alta tecnología. Por lo tanto, el rol de la política fue extremadamente importante.

B. Las razones internas

Las razones internas, a saber, aquellas que determinaron el *boom*, pues los irlandeses se influenciaron a sí mismos, fueron a) la reforma fiscal y un entorno económico estable, b) una revolución estructural en la economía, c) el dividendo demográfico, d) un creciente consenso en la forma de encarar la solución de los problemas, e) una comprensión más cabal de lo que significa competitividad, f) un proceso de comercialización más que de privatización de la empresa pública, g) una política industrial consistente y adecuadamente planteada, h) una modernización institucional, i) una fuerza laboral adecuadamente capacitada, j) nuevas formas de organización del trabajo y k) una nueva confianza cultural en la gente.

De estos once factores domésticos que contribuyeron al período de rápido crecimiento económico en Irlanda, algunos se vieron fuertemente influidos por la política. Algunas de estas políticas fueron de largo plazo. Por ejemplo, la inversión en educación comenzó en la década del 60 y demandó un largo tiempo hasta fructificar. No obstante, fue un factor necesario para Irlanda atraer inversiones extranjeras directas en tecnologías de punta.

El éxito económico de Irlanda se basa en una fuerte intervención del Estado y, simultáneamente, una participación en la economía global orientada fuertemente en función del mercado. El espectacular crecimiento económico de Irlanda se debió básicamente a una política de fuerte intervención estatal, consenso social con los sindicatos y transferencia de fondos del contribuyente europeo, básicamente de los alemanes, la introducción de un salario mínimo, mayor bienestar social y un incremento en el gasto público en términos reales. Pero al mismo tiempo, su éxito se basó en una mayor participación en un mundo cada vez más globalizado con una economía sumamente abierta, muy fuertes incrementos en los beneficios corporativos con una participación decreciente del trabajo en el ingreso nacional y un creciente número de empresas que comenzaron a negarse a reconocer a los sindicatos. Se produjo un aumento en la brecha entre los extremos inferior y superior en la escala de ingresos, se redujeron los impuestos a las ganancias,

prácticamente no se gravó el capital ni la propiedad, y el impuesto sobre las corporaciones fue el menor en toda la UE. No obstante, el gasto público fue aumentando, aunque no lo suficiente para ofrecer un adecuado nivel de salud, educación y otros servicios públicos para una población en crecimiento y con un nivel que mucha gente espera de una economía europea. El crecimiento en la economía, con el consiguiente aumento en los ingresos, permitió a los gobiernos perseguir políticas aparentemente contradictorias, aplicando simultáneamente tradicionales políticas de derecha y de izquierda como recorte de impuestos e incremento en los ingresos.

La revolución estructural se refiere al giro desde el empleo agrario al industrial y de servicios. Durante el periodo bajo análisis, el empleo industrial creció y los servicios llegaron a captar el 61% en 2000. El empleo agrario, que había sido alto y que en 1989 era todavía del 17%, actualmente cayó a tan sólo el 6%. La industria irlandesa se modernizó y creció algo, habiéndose contraído sustancialmente en la década de los 80, pero el crecimiento real se produjo en la industria extranjera, altamente productiva.

La Autoridad de Desarrollo Industrial de Irlanda, un ente fuertemente intervencionista, existe desde hace mucho tiempo, pero pasó de atraer cualquier tipo de inversión extranjera en los 60 y 70 a practicar una política de selección focalizada en sectores industriales. Eligió industrias farmacéuticas, químicas y relacionadas con la salud, además de informática y servicios financieros. La estrategia del organismo para desarrollo industrial radicó en “seleccionar sectores ganadores”; y lo hizo con espectacular éxito.

La revolución estructural en la economía significó la caída en la importancia del sector agrario, el crecimiento de los servicios, la modernización de la industria autóctona y la influencia de industrias manufactureras extranjeras. Cuando se habla del dividendo demográfico se alude a la drástica caída en la fertilidad con la consecuente caída del coeficiente de dependencia, luego de que la “Irlanda católica” abandonara la prédica de la Iglesia en materia de métodos anticonceptivos. Esto se vio asistido en buena medida por la caída en el desempleo, que también contribuyó lo suyo, de modo que los ocupados tenían menos personas que sostener. El coeficiente de dependencia alcanzó su pico máximo con 250 dependientes por cada 1.000 que trabajaban, con un pronóstico para 2010 de 125 por cada cien ocupados.

Vimos ya que el consenso social contribuyó a la reducción del gasto público, a la reforma tributaria y al nivel salarial. Hubo un cambio de actitud

en las relaciones industriales que, de ser controvertidas, pasaron a caracterizarse por el consenso a nivel de empresa y un aumento en el índice de ocupación en donde los interlocutores se esforzaron por comprender la perspectiva de la otra parte. Debe enfatizarse que la moderación en los niveles salariales se vio contrarrestada por una sostenida reducción en el impuesto a las ganancias por parte del Gobierno como parte del Acuerdo Tripartito Nacional. Los gobiernos se vieron en condiciones de reducir el nivel tributario gracias al mayor empleo y a un incremento en la recaudación producto de la mayor actividad económica. La reducción de los impuestos constituyó un importante componente en la mayoría de los seis acuerdos nacionales celebrados entre 1987 y 2003 y permitió aumentar el empleo, incrementar los beneficios de las corporaciones, anteriormente más bien exiguos, y al mismo tiempo conceder un incremento sustancial a los salarios de bolsillo de los trabajadores. De acuerdo con los datos sobre el ingreso nacional, los salarios brutos en la economía (en razón de una fuerza laboral en aumento) crecieron en promedio a razón de un 12,7% anual en los cinco años hasta 2001 inclusive, en tanto que el crecimiento de los beneficios se ubicó en promedio en el 19,4%, también con un número creciente de empresas.

En el momento del acuerdo de 2003, las arcas del Gobierno estaban vacías, de modo que no fue posible conceder nuevas reducciones impositivas. El gobierno irlandés se muestra contrario a gravar los ingresos de personas físicas y empresas, pero en su presupuesto de 2002 se vio obligado a incrementar los impuestos al consumo y de otras áreas. En la década del 90 hubo poco incremento real en el gasto público total, pero los sindicatos eran conscientes de que la política de reducción de impuestos a las ganancias podía significar recortes en el gasto público en términos del PBN. Los Demócratas Progresistas, en el gobierno desde 1997, han argumentado que el recorte en los impuestos determinó el crecimiento de la economía, pero la economía había comenzado a crecer antes de que comenzaran los recortes en los impuestos. El elevado nivel de actividad económica llenó las arcas del tesoro a pesar de haberse reducido las alícuotas impositivas, e incluso existía margen para más recortes. Efectivamente, se estaba ante un escenario por demás beneficioso.

Hubo voces que tildaron de neocorporativista el modelo del consenso social, pero la crítica está hoy muy atemperada, probablemente debido al sostenido éxito alcanzado. Hubo también una mayor comprensión de lo que significa competitividad, juzgada anteriormente sólo en función del

incremento en las ganancias. Las empresas públicas, que se habían convertido en un importante sector de la economía y generaban más del 10% del ingreso nacional, se fueron comercializando de común acuerdo con los trabajadores y los sindicatos, lo que redundó en un creciente nivel de rentabilidad.

La privatización fue materia de otro acuerdo y se procedió a impulsarla con precaución, aunque la competencia (muchas veces en torno de monopolios estatales) se introdujo mucho más rápidamente en las áreas de radiodifusión, telecomunicaciones y aviación. La privatización más importante fue la de la mayor compañía estatal en Irlanda, la Eircom, donde muchos ciudadanos perdieron una parte sustancial de sus inversiones en el IPO. Fue privatizada algunos años más tarde y se convirtió en subsidiaria de un inversor estadounidense.

Un número de cambios institucionales contribuyó al progreso. Además del efecto que la pertenencia a la Unión Europea deparó a Irlanda, también le dio una importante confianza a los funcionarios públicos, hombres de negocios y sindicalistas, etc., que en la medida en que comenzaron a participar en Europa comprendieron que eran tan capaces como sus vecinos en muchas cosas. Irlanda mostró un desempeño excelente cuando tuvo a su cargo la Presidencia de Europa, que retomará en enero de 2004 por seis meses nuevamente. El declive del inmenso poder de la Iglesia Católica y del principal partido político, Fianna Fail, permitió una mayor libertad de expresión. Hubo una transferencia de conocimientos y habilidades de las multinacionales y se abandonó la cultura de la dependencia de los negocios del Estado, de los subsidios, los contratos implícitos, etc.

El ESRI, que adhiere a las modernas teorías del crecimiento económico que asignan gran importancia al rol del capital humano y a la tasa de su acumulación en el proceso productivo, considera el sistema educativo como eje central del *boom* económico. La educación también tuvo su impacto sobre la fertilidad, el matrimonio, la emigración y la participación de la fuerza laboral, sobre todo de la mujer. De este modo, la educación tuvo un impacto general sobre la vida que terminó por modificarla en muchos aspectos. La inversión en educación se produjo más tarde que en otros países europeos, pero fue definitiva para el sustancial crecimiento que se operó durante el período bajo análisis.

Se ha destacado que cada factor se sumó a la escena casi simultáneamente, lo que permitió generar una coyuntura favorable con desarrollos positivos

que se potenciaron mutuamente, contrastando con el “círculo vicioso” en el que el desarrollo económico irlandés se había estancado a lo largo de los dos últimos siglos. La razón por la cual los factores confluyeron en ese momento y tuvieron un impacto decisivo sobre la economía se debe en parte a la política, en parte a las circunstancias y en parte a la interacción entre los principales actores sociales. Sería imposible recrear en otro momento y otro país las circunstancias que confluyeron en la fase de crecimiento del “tigre celta”.

III. Problemas pendientes y nuevos problemas

El mayor problema pendiente de Irlanda es la amplia dispersión del ingreso y de la riqueza. El *boom* contribuyó a reducir la pobreza, pero también contribuyó a ampliar la brecha entre los ricos, cada vez más ricos, y los pobres, apenas mejor situados que antes. Barrett demostró que los empleados en el 10% inferior apenas vieron cambiar sus ingresos entre 1987 y 1997, pero aquellos ubicados en el 10% superior vieron crecer los suyos de 196 a 233. Hubo un considerable incremento de los ingresos entre 1987 y 1994, cuando asumió un gobierno más de izquierda que permaneció en el poder por dos años y medio. La brecha en los ingresos se desaceleró en ese período, pero ha vuelto a crecer desde entonces. Comparados con otros países de la OCDE, el nivel de ingresos promedio en los deciles máximos a inferiores en Irlanda era de 4.06, con sólo Canadá y EE.UU. exhibiendo coeficientes aún más altos. Suecia mostró un coeficiente de 2.13 y Alemania de 2.32.

El *boom* acentuó también la gran concentración de actividades en el este del país. La concentración regional del empleo en la región situada al este de Dublín creció de 40% en 1993 a 42,6% en 2000. Algunas regiones vieron caer su participación, en tanto que otras se mantuvieron estables en la participación del empleo. La inflación se mantuvo por sobre el doble del nivel en Europa desde 2000. Fue de aproximadamente un 5% entre 2001 y 2003 y se vio acentuada por la depreciación del euro, los cuellos de botella en el mercado laboral producto del crecimiento de la economía, y por el aumento en los ingresos.

El *boom* también generó nuevos problemas, el principal de los cuales fue el incremento en los precios inmobiliarios, una mayor inflación de los precios al consumidor, congestión de tránsito y una sociedad materialista más alienada.

Mientras que la etapa de fuerte crecimiento en la fase del “tigre celta” terminó en 2001 cuando la tasa de crecimiento del PBN pasó de 10,7% a 4,6%, el empleo continuó creciendo en forma vigorosa durante algunos años más. El superávit fiscal terminó en 2002 con un pequeño déficit corriente. Técnicamente no hubo déficit porque el gobierno irlandés ahorra un 1% del PBI que gira todos los años al Fondo Nacional de Pensiones. Estos recursos se invierten, en su mayor parte, en los mercados accionarios internacionales. A pesar de que persisten los problemas de infraestructura, el Gobierno se opone a endeudarse para efectuar inversiones de capital y prefiere seguir invirtiendo este 1% del PBI en el Fondo Nacional de Pensiones, fundamentalmente fuera de la economía irlandesa y, gran parte, en mercados accionarios declinantes.

Los precios inmobiliarios aumentaron bruscamente y el coeficiente entre los ingresos promedio y el precio promedio de una casa nunca fue tan grande. La política oficial de subsidiar la compra de casas en ciertas áreas designadas durante el *boom* de la propiedad y que favoreció a los inversionistas por sobre los propietarios, y la dramática reducción en la proporción de construcciones de vivienda económica, no hicieron más que empeorar el problema de los precios inmobiliarios.

Esta falta de inversión en infraestructura determina que los visitantes que llegan a Irlanda y que han escuchado acerca del *boom* del “tigre celta” no puedan ocultar su asombro al ver el estado en el que se encuentran los sistemas de transporte público, las rutas, el tránsito y el deterioro de los edificios públicos, desde los palacios de justicia hasta las escuelas y hospitales. Esta es una demostración concreta de que ha sido fundamentalmente el sector privado el que se adueñó de los principales beneficios del *boom* y de que se omitió invertir en el capital social del país. A pesar del incremento real en el gasto público, muchos servicios no están a la altura de los estándares europeos modernos. Otra consecuencia del *boom* es una sociedad más ostentosa, materialista y menos amable.

IV. Los beneficios

El incremento masivo del empleo y la consiguiente incidencia en el índice de desempleo, en particular de largo plazo, la emigración y la pobreza, fueron los factores que más repercutieron sobre la economía y la sociedad

irlandesas. Irlanda, que tiene en su haber una larga historia de emigración, comenzó a disfrutar la nueva inmigración encabezada por el regreso de los emigrantes, seguida por distintas nacionalidades de la Unión Europea, de Europa del Este, China y África. En Dublín, el segundo idioma es el mandarín, luego del inglés y antes que el irlandés.

El nivel de vida ha mejorado significativamente. Entre 1987 y 2001, el consumo privado se incrementó en un 100% en términos reales. Esto se debió en parte al crecimiento demográfico, pero fundamentalmente, al aumento en el ingreso real de los irlandeses. Los ingresos brutos industriales crecieron un 25% en términos reales en el período de quince años hasta 2001. No obstante, y debido a la reducción en los impuestos establecida en muchos de los seis acuerdos nacionales celebrados durante ese período, el salario de bolsillo aumentó en forma sustancialmente mayor. Para los solteros creció en un 60%, en tanto que los trabajadores industriales casados vieron crecer sus ingresos en un 54%.

Los pagos en concepto de seguridad social se incrementaron en un 30% en términos reales para el sistema previsional, y en un 54% para los desempleados de largo plazo. De este modo, mientras que el número de los afectados por el desempleo de largo plazo declinó sustancialmente, aquéllos que continuaron en esa condición vieron aumentar considerablemente sus ingresos. No tuvieron la misma suerte, en cambio, los jubilados. El ingreso de hogares por todo concepto (pensiones, rentas, etc.) se niveló ligeramente entre 1994 y 1998, pese a la creciente brecha en los ingresos, y reflejó las mejores oportunidades laborales, en particular para los sectores medios. El número de los “consistentemente pobres” cayó en forma drástica a partir de 1987, pero el número de los sectores pobres en términos relativos siguió siendo elevado (Callan et al., 1996; Nolan et al., 2002).

V. Conclusión

La etapa de rápido crecimiento económico que dio origen a la denominación “tigre celta” permitió que el país pasara de ser uno de los estados pobres de la Unión Europea a ser uno de los más ricos. El crecimiento económico estuvo bien equilibrado, lo que le proporcionó a la economía el impulso necesario para seguir desarrollándose. Como todas las economías pequeñas, la irlandesa es una economía muy abierta e integrada en la

economía mundial, y su experiencia con la globalización ha sido muy beneficiosa para la mayoría de sus ciudadanos.

Sin embargo, si bien es cierto que la mayoría de los ciudadanos se vio beneficiada por el crecimiento, también es necesario decir que la brecha entre el decil superior y el decil inferior se amplió considerablemente. La elevada inflación, el aumento en los precios inmobiliarios, las disparidades regionales y una infraestructura que deja mucho que desear, además de un deteriorado sistema de transporte público, traslados que demoran mucho tiempo y servicios públicos poco satisfactorios, siguen siendo temas pendientes de solución que deberán ser incluidos en la agenda de los próximos gobiernos.

Notas

- * En Irlanda existe una marcada diferencia entre el PBN y el PBI. La mayoría de las fuentes internacionales utilizan el PBI para comparar el desempeño económico, pero eso exagera considerablemente la situación en Irlanda. El PBI *per cápita* de Irlanda se ubicó en 2000 en el 120% del promedio y alcanzará, para fines de 2003, el 138%, según el informe de la Comisión Europea *Economía Europea*, otoño (2002). Esto significa que si se toma el PBI como referencia, Irlanda se ubicaría en el tercer lugar en el ranking de los países con mayores ingresos después de Luxemburgo (204%) y Dinamarca (146%). Sin embargo, estas cifras están considerablemente infladas porque contienen beneficios de multinacionales que llegan al 15% del PBI y que éstas giran al exterior. Por eso, cuando se mide el crecimiento en Irlanda resulta más exacto y realista utilizar el PBN. Pero incluso tomando este indicador, las tasas de crecimiento del "tigre celta" entre 1988 y 2000 marcan la etapa de crecimiento más prolongada de cualquier país del mundo en ese momento y, de lejos, la mejor en toda la historia de Irlanda.

Referencias bibliográficas

- BARRETT A., J. Fitzgerald and B. Nolan, (2000). "Earnings Inequality, Returns to Education and Low Pay" in B Nolan, PJ O'Connell and CT Whelan (Eds.) *Bust to Boom? The Irish Experience of Growth and Inequality*, Dublin IPA.
- BRADLEY J., J. Fitzgerald, I. Kearney, G. Boyle, R. Breen, S. Shorthall, J. Durkan, A. Reynolds-Feighan and E. O'Malley, (1992). *The Role of the Structural Funds: Analysis of the Consequences for Ireland in the Context of 1992*, Dublin: ESRI, N° 13.

- CALLAN, T., B. Nolan, B.J. Whelan, C.T. Whelan, and J. Williams, (1996). *Poverty in the 1990s*, Dublin: Oak Tree Press, ESRI and Combat Poverty Agency.
- NOLAN B., B Gannon, R Layte, D. Watson, CT Whelan and J Williams (eds.), (2002). *Monitoring Poverty Trends in Ireland: Results from the 2000 Living in Ireland Survey*. Policy Research Series No 45, Dublin, ESRI.
- NESC Report No 111, (2003). *An Investment in Quality: Services Inclusion and Enterprise*. Government Publications Office, Dublin.
- Programme for National Recovery* (1987). Stationary Office, Dublin.
- SWEENEY, Paul, (1999). *The Celtic Tiger. Ireland's Continuing Economic Miracle*, Oak Tree Press, Dublin.
- SWEENEY, Paul, (1998). *The Celtic Tiger. Ireland's Economic Miracle Explained*, Oak Tree Press, Dublin.

RESUMEN

La economía irlandesa experimentó un notable crecimiento económico a lo largo de catorce años, que se manifestó en aumento del producto bruto *per cápita* y crecimiento del empleo total. En este proceso, hay que tener en cuenta las singularidades de los valores e instituciones culturales inherentes a cualquier país. que hacen imposible la transferencia de modelos. No obstante, existen valiosas lecciones que pueden extraerse a partir de la experiencia recogida, de las cuales pueden aprender los políticos de otros países.

Irlanda pasó a ser uno de los estados más ricos de la UE, lo que le valió la denominación de "tigre celta". Un crecimiento económico bien equilibrado le proporcionó a la economía el impulso necesario para seguir desarrollándose.

Sin embargo, si bien es cierto que la mayoría de los ciudadanos se vio beneficiada por el crecimiento, también es necesario decir que la brecha entre el decil superior y el decil inferior se amplió considerablemente. La elevada inflación, el aumento en los precios inmobiliarios, las disparidades regionales y una infraestructura que deja mucho que desear, siguen siendo temas pendientes de solución.

La reciente política de industrialización de Corea del Sur

Chan Hyun Sohn

I. Introducción

El rápido crecimiento económico alcanzado por Corea del Sur se debió en buena medida a la adopción de una activa política de industrialización y promoción del comercio exterior. A partir de la década de 1960, cuando el Gobierno lanzó una serie de estrategias agresivas de desarrollo económico, Corea logró crecer, en promedio, a razón de un apreciable 5 % anual.

Dentro de los diversos factores que determinaron el crecimiento económico y en relación con el desarrollo estructural del país, los aspectos más sobresalientes son una política orientada hacia el exterior asociada a la capacidad exportadora del país, la voluntad permanente de implementar una política de gobierno sistemática y la adopción de medidas destinadas a prevenir los efectos negativos de posibles crisis externas.

CHAN HYUN SOHN

Nacido en 1952, es actualmente profesor de Economía y director de Estudios Económicos Internacionales del Instituto Coreano para Política Económica Internacional, KIEP, Seúl, Corea del Sur. Fue profesor visitante en Yale University, EE.UU., en el Centro Internacional de Estudios sobre Asia Oriental (Japón), en la Universidad de Lancaster (Inglaterra), sirvió de consultor para el Federal Reserve Bank de Ohio y participó como consultor del gobierno Coreano en negociaciones comerciales internacionales (UNCTAD, GATT, UNCED).

II. Fomento industrial: 1973-1979

Durante los años sesenta y comienzos de los setenta, Corea logró expandir rápidamente sus exportaciones, compuestas en su mayoría por productos intensivos en mano de obra. Ese avance fue obtenido mediante un ajuste del tipo de cambio y el ofrecimiento de incentivos a la exportación. En los años setenta, la industrialización se modificó en la medida en que el Gobierno estableció como meta el desarrollo de la industria pesada y del sector químico. La nueva estrategia fue adoptada, en parte, debido a una serie de acontecimientos que tuvieron lugar en el plano externo. En primer lugar, la doctrina Nixon anunció la retirada sistemática de las fuerzas norteamericanas del territorio coreano. La medida generó una sensación de temor en el país que motivó la necesidad de fomentar una industria de defensa nacional. Otro factor fue la competencia que surgió a partir de otros países menos desarrollados, pero con mano de obra más barata, lo que forzó a Corea a un ajuste en su estructura industrial. Finalmente, el Gobierno interpretó que el déficit en la balanza de pagos producido por el aumento de la importación de bienes de capital podría evitarse impulsando una política de sustitución de importaciones de manufacturas pesadas y productos químicos.

El fomento de esas industrias fue declarado formalmente con el anuncio del Plan de Promoción de la Industria Pesada y Química en junio de 1973. La promoción fue encarada en el tercer y cuarto plan quinquenal de desarrollo económico. El Gobierno definió como fundamentales seis sectores industriales: siderurgia, metales no ferrosos, maquinaria (incluidos automóviles), construcción naval, electrónica y productos químicos, y llegó a invertir entre 1973 y 1981 un total de 9,6 mil millones de dólares estadounidenses en las áreas nombradas.

La política de fomento de la industria pesada y química (PQ) representaba un giro de ciento ochenta grados respecto de la política de fomento de las exportaciones de los años sesenta. Tomó elementos de la exitosa estrategia de industrialización desarrollada algún tiempo antes por Japón. Comparada con los planes de desarrollo anteriores, era mucho más abarcadora, incluyendo un cronograma detallado de construcción de industrias e inversión para un período de diez años y una implementación coercitiva del acuerdo con el cronograma proyectado. El Gobierno estimuló varios proyectos empresariales mediante un sistema de recompensas y castigos. Se implementó una

estrategia de inversiones de arriba hacia abajo en las industrias pesadas y químicas, garantizándoles un mercado mínimo a través de la construcción de fábricas a gran escala para montaje final o intermedio.

La burocracia estatal desempeñó un papel determinante y se convirtió en la fuerza conductora en la decisión de planeamiento y desarrollo socioeconómico. En términos económicos, la contribución más importante del Gobierno durante ese período fue, tal vez, la introducción y aplicación vigorosa de un “consejo de gerenciamiento”. Ese enfoque adoptó muchas formas concretas, entre las cuales figuran la adopción de un plan de desarrollo de largo plazo, la institucionalización de un sistema de control de planeamiento abarcador y la revitalización de las empresas públicas.

Debido a la naturaleza de largo plazo y la escala de las inversiones, la fundación de empresas de la industria pesada y del sector químico demandó una importante cantidad de recursos de capital, humanos y tecnológicos. A fin de seleccionar el perfil industrial e inducir a la participación activa de empresas privadas, el Gobierno adoptó un sistema de apoyo a gran escala orientado hacia industrias específicas y replanteó su política industrial y comercial.

Entre 1972 y 1974, el won, la moneda coreana, permaneció sobrevaluado respecto de las monedas de los socios comerciales de Corea. Esa sobrevaluación se debió a diferencias en los índices de inflación, causadas por la crisis del petróleo. Finalmente, el won fue devaluado en 1974, quedando restablecida la paridad del poder de compra en los niveles de 1972. Dado el índice de inflación relativamente bajo en comparación con el resto del mundo, Corea pudo mantener su competitividad.

El incentivo más importante para la promoción de las industrias pesada y química fue el mecanismo de apoyo financiero. A pesar de la sostenida inflación y de la crisis del petróleo hacia principios de la década del setenta, se implementó una política monetaria y fiscal expansionista. El Gobierno estimuló las industrias elegidas, ofreciendo importantes recursos de capital para el desarrollo del sector y la creación de empresas con una asignación casi ilimitada de créditos a tasas por debajo del mercado, al tiempo que controlaba el sistema financiero a fin de reducir los riesgos que las empresas privadas debían correr. Además, en 1975 aprobó la Ley de Reducción y Exención de Impuestos, que garantizaba impuestos más bajos sobre los lucros generados por emprendimientos en el sector de las IPQ y un tratamiento tributario preferencial para empresas relacionadas con el sector.

Una de las políticas industriales específicas adoptadas durante el impulso que recibió la industrialización del país en el sector de la industria pesada y química, fue la provisión de crédito “administrado”. A diferencia del sistema anterior, en el que el crédito preferencial para exportaciones era ofrecido a casi todos los exportadores, en el nuevo sistema el Gobierno destinaba el crédito específicamente a las empresas consideradas vitales para las IPQ. Concretamente, los créditos se ofrecían a través de la banca pública a tasas de interés por debajo del mercado.

El Comité de Promoción de las IPQ, creado en 1973, fue el encargado de proporcionar el apoyo necesario a los proyectos de inversión patrocinados por el Gobierno. Con el objeto de financiar proyectos de inversión en las IPQ a gran escala, fue creado en 1974 el Fondo Nacional de Inversión. Los recursos fueron reunidos mediante la movilización de fondos de pensión de funcionarios públicos y una gran parte provino de recursos de bancos comerciales. El Gobierno definió con precisión los criterios que los tomadores de crédito debían respetar a fin de calificar para estos créditos blandos, y prohibió la contratación de créditos no autorizados en el exterior. Además, la política de importaciones fue ajustada a las necesidades de proteger las industrias nacionales relacionadas con las IPQ.

Esas políticas industriales de los años setenta dieron origen a los *chaebols* (grandes conglomerados). Las empresas que acompañaron al Gobierno obtuvieron ganancias importantes y lograron expandirse fuertemente. Muchas de ellas se transformaron en *chaebols* hoy famosos. Al mismo tiempo, nuevas empresas encontraron cada vez más dificultades para financiarse durante ese período. La política emprendida otorgó al Gobierno un control creciente sobre la economía, en la medida en que sólo necesitaba controlar algunas pocas grandes empresas. Esa estrecha relación entre Gobierno y empresas tuvo consecuencias importantes, tanto buenas como nocivas, para el desarrollo económico del país.

En 1979, las políticas industriales y comerciales implementadas hasta ese momento generaron una importante capacidad ociosa. La severa recesión mundial causada por la segunda crisis del petróleo y la rigurosa política monetaria seguida en el país potenciaron el problema de la capacidad ociosa, exigiendo que el Gobierno iniciara una reestructuración del sector. Por otro lado, ese excedente de capital humano y físico estableció los alicientes para el *boom* de exportaciones que comenzó en 1983.

En el mejor de los casos, el resultado de la política de promoción de las IPQ fue mixto. Si bien el plan puede ser considerado exitoso por lo menos en el largo plazo, ya que muchas de las industrias se volvieron competitivas en el nivel mundial y exportadoras a mediados de los años ochenta, el éxito demoró en llegar mucho más de lo que los planificadores esperaban. La política desperdició cantidades sustanciales de recursos. Especialmente entre 1979 y 1985, se manifestó una importante sub-utilización de las capacidades de las IPQ y los complejos industriales relacionados. Al mismo tiempo, el sector de la industria liviana se vio debilitado en la medida en que el crédito fue direccionado hacia la industria pesada, además de verse afectado por otras desventajas directas o indirectas. Así, el fomento de las IPQ probablemente redujo el potencial de crecimiento que tuvo en su momento como resultado la expansión continua de las exportaciones de la industria liviana. Del mismo modo, la atención y los incentivos otorgados a las grandes empresas y *chaebols* llevaron a una falta de desarrollo de empresas medianas y pequeñas, además de prácticas anticompetitivas depredadoras de los *chaebols*.

No hay coincidencia en cuanto a si las políticas gubernamentales realmente desplazaron la ventaja comparativa de Corea desde la industria liviana hacia la industria pesada. Hong (1987) afirma que, a pesar de que la ventaja comparativa del país puede haberse desplazado hacia las industrias pesadas, la política del Gobierno distorsionó seriamente el factor precio y redundó en un sobredimensionamiento del sector. Kim (1989) sostiene que el patrón típico del desarrollo industrial de los años setenta e inicios de los ochenta significó la constitución de un número excesivo de empresas atraídas por las políticas de fomento del Gobierno. Por otra parte, la política seguida debilitó las fuerzas del mercado para las cuales estas empresas significaban una “competencia destructiva y dificultades de financiamiento”. Del mismo modo, las políticas macroeconómicas de la década de los setenta, proyectadas como instrumento para aumentar la inversión en determinadas industrias, desestabilizaron la economía al estimular el exceso de inversión y la inflación de salarios.

III. Liberalización económica: 1980-1993

1979 fue para Corea un año desastroso. Se produjo el asesinato del presidente Park, lo que provocó un caos político en la medida en que diferentes facciones militares y políticas pujaban por el poder. La segunda crisis del

petróleo tomó al país por sorpresa, dejándolo sin una fuente confiable de combustible. Por otra parte, la recesión mundial puso al descubierto algunos de los problemas derivados de la política de fomento de las IPQ. En consecuencia, la inflación, medida en términos de los precios al por mayor, llegó al 40% y el déficit en cuenta corriente alcanzó el 8,7 % del PBI, que presentó en 1980 un crecimiento negativo. Consciente de los problemas provocados por el excesivo fomento de las IPQ, Corea decidió reorientar sus políticas internas y externas en el inicio de los años ochenta. A diferencia del período anterior, el cambio en el énfasis de las industrias de tecnología intensiva en la década de 1980 se realizó sobre la base del funcionamiento adecuado de los mecanismos de mercado, en lugar de utilizar la intervención selectiva del Gobierno, dirigida hacia sectores industriales específicos. Se concedió máxima prioridad a la estabilización de la economía, posibilitando de ese modo su crecimiento sostenido. Se introdujeron una serie de medidas anti-inflacionarias, como el recorte de las inversiones en las IPQ y la eliminación de la distorsión de precios.

El motivo subyacente a ese giro en la política seguida por el Gobierno radicaba en el deseo de las autoridades de corregir los desequilibrios estructurales del sector manufacturero que comenzaron a manifestarse hacia finales de los años setenta. Como producto de la crisis económica mundial y nacional, se puso fin a la inversión masiva en industrias estratégicas, muchas de las cuales presentaban importantes capacidades ociosas. Más allá de las dificultades de inversión, la política de fomento de las IPQ dio lugar a serios desequilibrios sectoriales en el gerenciamiento macroeconómico.

Los crecientes problemas que enfrentaba la economía demostraron que muchos de los justificativos teóricos para la intervención del Estado ya no eran válidos. El Gobierno había dejado de tener una clara ventaja informativa sobre los agentes privados. El tamaño de la economía coreana, así como las complejidades del comercio internacional, se había multiplicado en la medida en que crecían la economía y la gama de bienes que el país producía. Los gobiernos quedaron tan expuestos a los riesgos como los agentes privados. Un ejemplo es el desarrollo de la industria de semiconductores que el gobierno coreano nunca quiso desarrollar comercialmente. Sin embargo, las empresas coreanas ingresaron de todos modos a ese sector porque, una vez que tuvieron acceso a los mercados de capitales mundiales, no había más necesidad de que el Estado se involucrara expresamente en la inversión y el financiamiento. El Gobierno también repitió una serie de errores cometidos

previamente por otros países que adoptaron el sistema de sustitución de importaciones, como fue la distorsión del equilibrio macroeconómico para proteger y promover ciertos sectores industriales, a la vez que ponía trabas al avance de otras industrias.

En abril de 1979, el Gobierno anunció un amplio paquete de medidas para la estabilización económica. Reconoció la distorsión que había generado el intervencionismo económico en los años setenta e intentó imprimir una nueva dirección a su política. Abandonó la política de intervencionismo y de simple maximización del crecimiento, para inclinarse más en favor de un sistema basado en las fuerzas del mercado. Los principios básicos del programa fueron: obtener estabilidad de precios, establecer una estructura de incentivos sin sesgo específico y promover la competencia en el mercado interno y externo. Para promover una asignación más eficiente de recursos, se anunció la liberalización de las importaciones y de las inversiones extranjeras directas. Las preferencias por determinadas industrias fueron reducidas y se instituyó una reforma financiera. Es decir, que el énfasis se desplazó de la intervención en el nivel de la industria y de las empresas hacia la generación de una mayor confianza en el mercado.

Al mismo tiempo, el Gobierno tomó una amplia variedad de medidas tendientes a liberalizar el mercado. Mediante diferentes reformas internas y externas, intentó llevar más autonomía al sector privado. El nuevo enfoque significó una ruptura con las anteriores formas de administración económica y reflejaba el creciente tamaño de la economía coreana y su complejidad cada vez mayor.

Las dos medidas fundamentales de esta nueva campaña fueron la desregulación del sector financiero y la liberación de las importaciones. Para desregular el mercado financiero, el Gobierno renunció a un cierto grado de control, privatizando los bancos. Además, se redujeron las barreras para los bancos extranjeros con la intención de aumentar la competencia y la eficiencia distributiva. Las empresas extranjeras también ganaron más acceso a los mercados de títulos coreanos.

Debe observarse que a pesar de una sustancial desregulación, el proceso quedó incompleto. El Gobierno aún retiene buena parte de su control informal sobre el sector financiero. Las instituciones financieras fueron estimuladas para contratar funcionarios públicos ubicados en los cargos más altos. A pesar de cierta desregulación, el Gobierno aún garantizaba el crédito a los *chaebols* y la solvencia de los bancos. De este modo, el sector finan-

ciero, ahora privatizado, todavía tenía incentivos más que suficientes para continuar su práctica de otorgar en forma desmedida créditos a los *chaebols*. Del mismo modo, y pese a que el Gobierno desreguló parcialmente la inversión extranjera, ésta seguía estando sujeta a sustanciales limitaciones. Los extranjeros también enfrentaban una serie de restricciones en el tema de las propiedades, así como del porcentaje de una empresa que podían poseer.

El otro aspecto fundamental del programa de liberalización del mercado fue la liberación de las importaciones proyectada a los efectos de funcionar como mecanismos de mercado para mejorar la calidad de los productos coreanos. Como las restricciones a las importaciones impedían que hubiera mayor competencia de productos extranjeros, se esperaba que la competencia externa presionara a los productores nacionales para aumentar la productividad y la calidad.

La mayoría de las autoridades y de los economistas oficialistas reconocieron la necesidad de liberar las importaciones, pero consideraban que, tanto política como económicamente, era preferible una liberación gradual, ya que la liberalización súbita causaría una serie de problemas políticos, además de generar un elevado costo de ajuste. En ese sentido, el Gobierno anunció planes para ir liberando sucesivamente el mercado financiero y las importaciones. Durante ese período, los aranceles que gravaban los bienes manufactureros cayeron sustancialmente, pero muchas de las barreras no-arancelarias contrarrestaron la reducción de los aranceles. Del mismo modo, la plena vigencia de leyes especiales, destinadas a garantizar ciertos sistemas de salud y de seguro, protección ambiental, preservación cultural, etc., mantuvo de hecho restricciones a la importación de muchos ítems, por más que fueran liberados en términos legales.

El Gobierno también sancionó leyes antimonopolio más severas, a fin de eliminar las distorsiones del mercado causadas por la existencia de los inmensos conglomerados.

También se sometió a una profunda revisión la política industrial. Dentro del programa de liberación, todos los créditos subsidiados fueron eliminados y el Gobierno no fijó formalmente nuevas áreas económicas como beneficiarias de cierto trato preferencial.

Hacia finales de los años ochenta, los factores internos y externos que estaban erosionando la ventaja de costos existente en Corea comenzaron a forzar a las industrias coreanas a especializarse en una producción de mayor valor agregado. Muchos factores, entre ellos la mano de obra ociosa y

la industrialización de los países del sudeste asiático, determinaron que Corea tuviese dificultades para preservar su ventaja comparativa anterior, basada principalmente en los salarios bajos.

El deterioro de esa base hizo inevitable la reconversión de la estructura industrial del país. Las industrias intensivas en mano de obra como calzados, juguetes, textiles y vestimenta se trasladaron hacia los países del sudeste asiático. Como reacción, muchas empresas coreanas comenzaron a desarrollar actividades intensivas en capital, generando productos de mayor valor agregado. La transformación de la estructura industrial fue estimulada por iniciativa del Gobierno en las áreas de desarrollo tecnológico e investigación y desarrollo.

A medida que la tecnología coreana avanzaba, el Gobierno comenzó a superar también su reticencia inicial a ingresar en la arena de la tecnología de punta y comenzó a enfatizar el desarrollo tecnológico y a crear la necesaria infraestructura para poner las bases de una avanzada sociedad de información. En 1982, el Gobierno encaró un nuevo enfoque, realizando reuniones promocionales de ciencia y tecnología, de las que participaron representantes de las industrias, de institutos de investigaciones solventados por el Gobierno y de las universidades. En dichas reuniones se fijaron nuevas pautas para el desarrollo de la ciencia y la tecnología, a fin de sentar las bases nacionales para ese sector. En 1988, Corea se convirtió en país signatario del artículo VIII del FMI, abandonando los controles de cambio. Además, en 1989 el país anunció que no restringiría más el comercio exterior para controlar su balanza de pagos y que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo XI del GATT, aumentaría el ritmo de liberalización de las importaciones. El gobierno coreano disminuyó el número de bienes sujetos a restricciones de comercio, como así también los aranceles, al tiempo que anunciaba un cronograma de nuevas liberalizaciones. En 1996, la cantidad de restricciones y las alícuotas medias de los aranceles para bienes manufacturados eran ya comparables a las de los países más industrializados. Debido a razones de política interior, la liberación de las importaciones de bienes agrícolas no fue impulsada con igual éxito, pero incluso en este sector el ritmo de liberalización era constante.

La política industrial de los años ochenta se basó cada vez más en las funciones del mercado, con una reducción significativa de la intervención estatal y el estímulo a las iniciativas del sector privado. Eso no significó que el Gobierno desistiera completamente de intervenir en la economía, espe-

cialmente en la primera mitad de la década. En 1980, debido a la crisis del petróleo y a la recesión mundial, la industria automotriz de todo el mundo sufrió una brusca retracción.

La nueva dirección de la política industrial se reflejó en el quinto plan quinquenal de desarrollo económico (1982-86). En primer lugar, el sistema de apoyo a industrias específicas fue sustituido por un apoyo funcional relacionado con el desarrollo tecnológico y de recursos humanos y con el ahorro de energía. En segundo lugar, se estimuló un ambiente de mercado justo y competitivo, con la remoción de restricciones a las importaciones y de barreras de ingreso. En tercer lugar, el Gobierno ofreció apoyo temporario solamente a aquellos sectores industriales considerados esenciales para la economía nacional, pero que no contaban con una infraestructura de apoyo adecuada para mantener un crecimiento sostenido. En 1982 fueron derogadas las tasas preferenciales para la exportación. Durante la década de 1970 cayeron en general las diferencias entre las tasas preferenciales y las tasas de mercado. En 1972, la tasa preferencial era de 11,54%; en 1981, de apenas un 4,25%.

Por fin, el sistema cambiario fue modificado el 17 de febrero de 1980, cuando el Gobierno abandonó el régimen de cambio fijo y utilizó una canasta de monedas de sus principales socios comerciales para anclar el won. Esta decisión permitió que la moneda coreana fluctuase de modo limitado en relación con las monedas de otros países. El sistema posibilitó que el won reflejara mejor las fuerzas del mercado y restauró el mecanismo de ajuste de la balanza de pagos. En 1990, Corea abandonó la canasta de monedas e introdujo un sistema de promedio de cotización del mercado por el cual el tipo oficial del día se basaba en el promedio del volumen de transacciones de la cotización del día anterior. A partir de 1993, la cotización won/dólar, que anteriormente sólo podía flotar 0,4% en relación con la cotización de apertura, se dejó flotar hasta un 1%.

Con el final de la recesión mundial, las exportaciones coreanas volvieron a crecer y el país registró su primer superávit comercial en 1986. Se abrieron nuevos mercados de exportación, como los de los automóviles y semiconductores, que anteriormente habían estado reservados a los países más avanzados y el PBI aumentó rápidamente, así como el superávit comercial, en especial con Estados Unidos. Esta nueva realidad hizo que Corea enfrentara mayores dificultades en el comercio con EE.UU. y la UE, que acusaban al país de aplicar una política proteccionista de sus mercados. El gobierno coreano, ya más seguro de la posición económica del país, aceleró el

ritmo de liberalización de las importaciones, en parte para calmar la presión extranjera, en parte para estimular la competencia interna, y beneficiar así a los consumidores y aumentar la productividad.

Ese período representó un cambio fundamental en la ideología subyacente a la política comercial de Corea. Por primera vez, el país reconoció formalmente las ventajas de la liberación de las importaciones, de la competencia y de los mecanismos de mercado y tomó medidas para cortar los lazos existentes entre el Gobierno y las empresas. Las políticas implementadas parecen haber sido eficaces, ya que Corea acompañó la recuperación de la economía mundial en 1983. No obstante, el éxito también hizo que los coreanos se volvieran autocomplacientes y negaran la necesidad de encarar urgentemente otras reformas. En consecuencia, no se deshicieron muchos de los lazos informales entre el Gobierno, las empresas y el sector financiero, y continuó el hábito de los *chaebols* de impulsar proyectos de inversión de alto riesgo con un excesivo nivel de endeudamiento.

IV. Globalización: 1994-1997

Puede afirmarse que 1994 fue el año en el que Corea se convirtió en una nación industrializada avanzada. En ese año, el país anunció para 1996 su ingreso a la OCDE. Del mismo modo, a medida que la tendencia a la globalización ganaba ímpetu, se hacía cada vez más evidente que el sistema del GATT no reunía las condiciones para satisfacer las necesidades de un orden mundial multilateral. Así, después de la Ronda Uruguay de negociaciones, el GATT fue sustituido por un sistema más dinámico y eficaz. El acuerdo para fundar la Organización Mundial de Comercio (OMC) fue firmado en abril de 1994 por 125 países. Durante la Ronda Uruguay, Corea, teniendo una economía orientada hacia el comercio exterior, también comenzó a participar de muchas negociaciones multilaterales, convirtiéndose así en un miembro activo y creciente de la economía mundial, cada vez más integrada. El país se convirtió, además, en un defensor ardiente de una política que impulsaba la transformación de la APEC (Cooperación Económica Asia-Pacífico) en una cooperación abierta y viable, cuando ese organismo amplió su actividad con la primera "reunión cumbre" en 1993.

Las políticas industriales y comerciales de Corea se modificaron para armonizar con la OMC y se volcaron hacia la implementación del orden

mundial de libre comercio multilateral. Se abolió el sistema de subsidios directos a las exportaciones, además de algunos sistemas de comercio tradicionalmente administrados y controlados.

En lugar de las políticas tradicionales, el Gobierno introdujo el sistema de funcionamiento indirecto para actividades de exportación. Asimismo, hizo esfuerzos para transformar las políticas que habían beneficiado principalmente a los productores en políticas más apropiadas para los consumidores.

Luego de la creación de la OMC, la competencia justa y abierta se convirtió en la nueva pauta en la formulación de las políticas internas y externas de Corea. Los nuevos lineamientos aceleraron considerablemente el proceso de reestructuración industrial. Las industrias intensivas en mano de obra continuaron migrando hacia el exterior, en tanto que la inversión extranjera directa (IED) fue estimulada a fin de introducir nuevas tecnologías extranjeras. Además, la promoción de la IED se volvió más importante, especialmente en áreas de alta tecnología, haciendo que las regulaciones y los procedimientos del Gobierno fueran más transparentes.

En diciembre de 1996, Corea ingresó en la OCDE, un hecho que reafirmó su compromiso con la liberalización de los mercados de bienes y capitales de acuerdo con los principios de la OMC.

El panorama fue redondeado con la liberalización del régimen de cambios. En 1995 se pasó a permitir una fluctuación del tipo de cambio won/dólar hasta un 2,25% en relación con la cotización de apertura del día. En contraste con lo ocurrido en períodos anteriores, durante todo ese período la política comercial coreana no marcó nuevos rumbos. Hacia comienzos de los años ochenta, los coreanos interpretaron que su nación debía impulsar la liberalización, a fin de mantener una economía eficiente y productiva, pero había diferencias sustanciales de opinión en cuanto al ritmo de liberalización. Del mismo modo, aunque existía amplio acuerdo en cuanto a que las políticas de fomento industrial se habían extendido durante demasiado tiempo en los años setenta, existían algunas diferencias de opinión en cuanto a la velocidad y el alcance de la retirada del Gobierno del mercado. Esas discusiones comenzaron en los años ochenta y continúan hasta hoy, aunque ocasionalmente, atrasando el ritmo de la liberalización. Al ingresar a la OMC, APEC y OCDE, el Gobierno hizo mucho para acelerar la globalización de la economía del país y estimular la importación y la liberalización del mercado, pero no avanzó con rapidez suficiente.

V. Crisis y recuperación: 1998 en adelante

La crisis financiera de Asia comenzó en Tailandia en julio de 1997 y sus efectos fueron sentidos en Corea en noviembre de ese año. Inicialmente, se juzgó que la depreciación del won era un mero efecto de contagio de los otros países asiáticos, pero cuando comenzó a notarse la fuga de capitales, se hizo evidente que la economía coreana tenía problemas fundamentales, muchos de los cuales provenían de los efectos prolongados de las políticas industriales y comerciales expuestas más arriba.

Los bancos coreanos, en especial los recién licenciados bancos comerciales, habían tomado masivamente préstamos de bancos extranjeros, aprovechando de esa manera las bajas tasas de interés internacionales, posibilitadas en parte por la recesión japonesa, que había hecho descender las tasas de interés de los bancos japoneses hasta casi 0% y, en parte, por la mejor clasificación de Corea luego de haber ingresado a la OCDE. Esos bancos comerciales prestaron el dinero a los *chaebols*, sin tener debidamente en cuenta el riesgo o la situación financiera de las empresas destinatarias. Incluso, algunos de estos créditos se otorgaron por indicación expresa o implícita de las autoridades gubernamentales. A partir de esa situación, los bancos supusieron que los *chaebols* tenían una suerte de garantía implícita del Gobierno, derivada de los estrechos vínculos que databan de los años setenta, cuando los *chaebols* fueron creados por medio de las políticas de fomento a las exportaciones y de industrialización. No obstante, los *chaebols* usaron esos fondos en proyectos improductivos o invirtieron exageradamente en áreas que juzgaron, erróneamente, que serían productivas. Aun cuando durante las décadas de 1980 y 1990 había reducido gran parte de su asistencia explícita a los *chaebols*, el Gobierno seguía manteniendo lazos informales y, en algunas áreas, se negaba a abrir el sector a más control. La mayoría de los altos ejecutivos de bancos eran ex funcionarios de la administración nacional y los bancos seguían a menudo órdenes implícitas del Gobierno. Las autoridades estatales y de los *chaebols* mantenían lazos informales, legales o ilegales. En algunos casos, como en el de los grupos Hanbo Steel y Kia Motors, los lazos fueron estrechados aún más mediante contribuciones políticas ilegales y sobornos. Así, los *chaebols* supusieron implícitamente que contaban con garantías oficiales. Si algún proyecto fracasaba y el *chaebol* corría peligro, los bancos y los gobiernos lo salvarían. El importante poder político de los sindicatos también reforzaba esa idea, ya que

esas instituciones luchaban para mantener los puestos de trabajo y exigían que el Gobierno no permitiera la quiebra de un *chaebol*.

Por fin, la situación salió de control. Algunos bancos habían otorgado a ciertos *chaebols* créditos por sumas tan importantes, que si los inmensos conglomerados quebraban, los bancos corrían riesgo de entrar en colapso. Condicionados por esa situación, los bancos continuaron prestando a los *chaebols*, con la esperanza de que éstos pudieran superar la coyuntura adversa y honrar los créditos ya otorgados. Dos ejemplos notables son el Korea First Bank y el Seoul Bank, que prestaron masivamente a Hanbo Steel y a Kia Motors, dos empresas que quebraron hacia comienzos de 1997.

Cuando esos problemas salieron a la luz, la fuga de capitales de Corea se aceleró y las reservas extranjeras del país cayeron a niveles peligrosamente bajos. El problema se vio potenciado por la tentativa del Gobierno y del Banco de Corea de defender la moneda, reduciendo aún más el ya bajo nivel de reservas. La depreciación y el resultante drenaje de reservas fueron tan críticos, que el 21 de noviembre de 1997, el ministro de Hacienda solicitó ayuda al FMI y el 3 de diciembre Corea firmó un acuerdo *standby*, comprometiéndose a realizar reformas económicas sin precedentes. Cuando la firma del acuerdo no logró detener la fuga de capitales del país, Estados Unidos, Japón y otros países desarrollados de Europa pusieron a disposición 23 mil millones de dólares como “segunda línea de defensa” que podía ser usada si las condiciones empeoraban y la ayuda del FMI resultaba ser insuficiente. El Banco Mundial y el Banco de Desarrollo de Asia también ofrecieron créditos a Corea.

Como parte del acuerdo con el Fondo y, más tarde con el Banco Mundial, el país debió comprometerse a realizar reformas importantes, principalmente en el sector financiero, pero también en las políticas industriales y comerciales.

Otras reformas que atañen a casi todos los aspectos de la economía coreana fueron iniciadas o anunciadas en los primeros meses después de la firma del acuerdo *standby*. La banda de flotación del tipo de cambio aumentó del 2,25% al 10% en noviembre de 1997 y fue totalmente abolida el 16 de diciembre de 1997.

La política de altas tasas de interés establecida por el gobierno coreano y por el FMI, las garantías de ayuda permanente del Banco Mundial, del Asian Development Bank –ADB– y de otros países, así como el anuncio de las reformas planeadas por el Gobierno, consiguieron estabilizar la situa-

ción. Cuando el Gobierno, el FMI y otras instituciones comenzaron a examinar los problemas de la complicada economía coreana, descubrieron que, hacia final de 1997, la deuda externa total del país llegaba a 154,4 mil millones de dólares estadounidenses, de los cuales un 44,3% eran deudas de corto plazo. Por otra parte, el 48,7% eran deudas contraídas por instituciones financieras nacionales; el 27,4%, por empresas nacionales; y la parte correspondiente al Gobierno ascendía al 11,7%.

En vista de esos números escalofriantes, Corea se vio obligada a obtener divisas a través del aumento de su superávit comercial y de la inversión extranjera directa. Así, además de las medidas adoptadas conforme a lo dispuesto en el acuerdo con el FMI, el gobierno coreano instituyó otras medidas para ayudar a atraer la IED. Entre esas medidas figuraba el fortalecimiento de los derechos de los accionistas minoritarios, la remoción de varias restricciones a la participación accionaria de extranjeros y una mayor liberalización de la venta de propiedades a inversores foráneos. Esas medidas hicieron que la IED creciera ligeramente. Boeing, BASF y Walmart ampliaron su presencia en Corea, pero las incertidumbres de la economía mantuvieron alejados a la mayoría de los inversores extranjeros.

La cuenta comercial de Corea mejoró registrándose un superávit de 20 mil millones de dólares en junio de 1998, aunque esos números escondían algunos problemas fundamentales. Inmediatamente después de firmado el acuerdo *standby*, el gobierno coreano y el FMI acordaron seguir una política monetaria restrictiva con tasas de interés elevadas a fin de detener la fuga de capitales. Del mismo modo, con el objeto de reformar el sector financiero, ambas partes insistieron en que los bancos coreanos siguieran el índice de adecuación de capital del 8% conforme a los patrones del BIS y redujeran los créditos insolventes en sus portafolios. Para cubrir esas condiciones, los bancos restringieron sus créditos. La combinación de altas tasas de interés con la reducción de créditos de los bancos derivó en el encarecimiento y la escasez del crédito, lo que finalmente llevó a una recesión, ya que los exportadores y productores no encontraban fondos suficientes para financiar sus negocios corrientes.

La consecuencia fue una importante caída en las importaciones, y a pesar de que el won coreano se había depreciado en más del 40%, las exportaciones no crecieron tanto como se esperaba. El débil desempeño de las exportaciones se debió a la falta de crédito, que determinó que los bancos negaran a los exportadores el financiamiento rutinario de sus operaciones.

Además, la caída de las importaciones incluyó no solamente los bienes de consumo, sino también las materias primas y los bienes intermedios, necesarios para la producción de bienes exportables. Por lo tanto, un superávit comercial importante no necesariamente tiene que ser una señal saludable para la economía.

VI. La era poscrisis

Corea viene liberalizando sistemáticamente su comercio gracias a las permanentes negociaciones que mantiene en varios ámbitos multilaterales y bilaterales. Pese a que algunos socios comerciales reclamaron que el ritmo era lento, el país demostró tener un programa de liberalización del comercio exterior bien desarrollado que funcionaba adecuadamente incluso antes de desatarse la crisis. De este modo, la actitud luego de la crisis no representa un cambio fundamental en relación con el período anterior.

Si hubo un cambio sustancial en la posición coreana en relación con la inversión extranjera directa (IED). El país siempre tuvo un nivel muy bajo de IED. En 1996, ese tipo de inversión era, cuanto mucho, el 1% de la formación total de capital interno y en 1995 Corea era el país de la OCDE con menos IED. Había una multiplicidad de reglas destinadas a limitar la posibilidad de que una empresa coreana pasara a manos extranjeras. Es posible que esa política refleje una cierta xenofobia subyacente en los coreanos, que sostenían que debían ser ellos los dueños de las empresas coreanas y que desconfiaban que los extranjeros no actuarían en interés del pueblo coreano. Los motivos de esa xenofobia escapan al marco del presente trabajo, pero tal vez reflejen en parte el carácter de clan de la cultura coreana, la historia coreana, que incluye una ocupación del país por los japoneses, así como la división en Corea del Sur y Corea del Norte, producto de la política global posterior a la Segunda Guerra Mundial.

Con la irrupción de la crisis, los coreanos se vieron forzados a reconsiderar sus actitudes en relación con la IED. En primer lugar, la escasez de la moneda extranjera restringió la venta de las empresas coreanas. En segundo lugar, la crisis mostró el aspecto atrasado de muchas prácticas empresariales coreanas, creadas o potenciadas por la naturaleza cerrada de la economía nacional. Esos dos factores aportaron a la doble meta de la política de Corea con respecto a la IED: no se trataba apenas de una manera de obtener

moneda extranjera, sino de un instrumento destinado a elevar el nivel de competitividad de la economía coreana. Ese cambio de actitud permitió una participación externa más activa en los mercados coreanos.

Finalmente, la crisis también demostró que la injerencia del Gobierno en la economía tenía tanto aspectos positivos como negativos. Hasta comienzos de los años ochenta, el desarrollo coreano estuvo liderado en buena medida por el Gobierno. Al mismo tiempo en que se desarrollaba un debate saludable en el plano académico sobre la utilidad o no de ese modelo, prevalecía un sentimiento popular según el cual el Gobierno debía asumir un liderazgo activo en el desarrollo, interviniendo en la economía, si fuera necesario. Sin embargo, después de la crisis, el pueblo coreano percibió que la intervención del Estado en la economía no siempre es buena y que puede llevar a consecuencias negativas imprevistas, especialmente a largo plazo. Ese cambio de actitud pudo provocar una fuerte ruptura estructural con el período previo a la crisis. Percibiendo los errores del pasado y estimulado por los efectos positivos de la desregulación y de la reforma sobre la inversión externa, el Gobierno expandió el programa de reforma para cubrir todas las áreas de la economía, tratando de reducir el peso de las regulaciones. Actualmente, se advierten nuevamente señales preocupantes de que el Gobierno está aumentando su control sobre la economía por medio de la posesión de bancos y de la injerencia en lo que debería ser un asunto privado. Buena parte de esa injerencia fue inevitable, atento a las circunstancias, por lo que hasta ahora el Estado aún no ha completado su retiro de las actividades económicas. Será preciso estar atento al resultado final.

VI. Conclusión

A lo largo de su historia, Corea del Sur sustentó sus políticas económicas en ideas como la de promover las exportaciones y controlar los niveles de reservas en moneda extranjera. Incluso durante los períodos de liberalización, prestó más atención al fomento de las exportaciones que a la liberación de las importaciones.

El análisis de las políticas comerciales e industriales del país demostró que la política comercial que comenzó con la utilización efectiva de la competencia internacional evolucionó en dirección a una política industrial que estimulaba la cooperación estrecha entre el Gobierno y el sector privado.

Esos estrechos vínculos llevaron a un capitalismo promiscuo que se ubicó en la raíz de la reciente crisis económica. Por lo tanto, una política industrial activa ha dejado de ser una opción de gobierno. Luego de los años noventa, las justificaciones teóricas ya no son tan claras como en la década del 60 y la posibilidad de incurrir en abusos y generar efectos negativos sobre el resto de la economía es demasiado grande.

Por el contrario, Corea precisa implementar ahora políticas que deshagan los lazos que aún existen entre los sectores privado y público y que fueron creados a lo largo de los últimos cincuenta años. En el corto plazo, eso significa que el Gobierno debe reconocer y revelar públicamente los lazos cuasi-legales e ilegales que mantiene con el sector privado desde 1980. En el largo plazo, significa que el Gobierno necesita replantear el énfasis de su política y comprometerse con medidas destinadas a disminuir la concentración de poder de algunos grandes conglomerados, aumentar la competitividad y promover así la innovación y la flexibilidad en la economía coreana.

Ciertamente, la globalización profundizó algunos aspectos de la crisis coreana, pero estuvo lejos de ser su causa fundamental. La rápida expansión del crédito, en especial de los créditos internacionales de corto plazo a las instituciones financieras y empresas coreanas, no hubiera sido posible sin las medidas liberalizadoras puestas en práctica en los años noventa, por lo que, mirando hacia atrás, parece claro que estas instituciones y empresas supusieron que sus deudas serían automáticamente refinanciadas y tomaron pocos o nulos recaudos para el caso de enfrentar demandas de parte de los acreedores extranjeros. Las antiguas prácticas del período de desarrollo coreano contribuyeron a ese equívoco, ya que en el pasado, cuando se quedaban temporalmente sin divisas, estas instituciones y empresas podían contar con el Gobierno para obtener recursos. Durante la crisis financiera, muchas instituciones apelaron al Gobierno, pero los recursos de éste ya flaqueaban, incluso, para mantener el tipo de cambio.

Algunos críticos, entre ellos Joseph Stiglitz y Jeffrey Sachs, apuntan que el FMI posiblemente profundizó la crisis económica coreana al forzar al país a poner en práctica una política fiscal restrictiva y fijar las tasas de interés en niveles elevados. En resumen, teniendo en cuenta que los problemas fundamentales de Corea eran de transparencia, gestión corporativa y de un sector financiero débil, la política macroeconómica restrictiva impuesta por el FMI no contempló las verdaderas causas de la crisis. La implementación de las políticas recetadas no favoreció el crecimiento coreano. Por eso se ha dicho

que el FMI no captó la naturaleza intrínseca de la crisis financiera asiática, argumentando que, al instituir una política restrictiva a la demanda agregada y mantener altas las tasas de interés, las recetas del Fondo probablemente contribuyeron a profundizar la crisis. A pesar de que los críticos admiten que el programa de reestructuración que incluía las reformas financiera y empresaria fue en la dirección correcta, señalan que las exigencias del FMI eran asfixiantes, especialmente a la luz de las dificultades del proceso. Destacan que si el FMI hubiera enfatizado más la reestructuración de la deuda externa de corto plazo del sector privado y el mantenimiento de liquidez en moneda extranjera en los primeros días de la crisis, en lugar de insistir en una política de contracción, la situación hubiera sido menos grave. En resumen, los críticos sostienen que debería haberse hecho una distinción entre el problema de liquidez de corto plazo y los problemas de largo plazo de los sectores financiero y empresarial, y que el FMI debería haberse concentrado en los problemas de corto plazo de la crisis, permitiendo así mejorar la perspectiva de mediano plazo de una recesión profunda.

Los argumentos de los críticos tienen méritos considerables, pero es dudoso que la alternativa que presentaron hubiera tenido éxito. Como indicamos más arriba, la primera prioridad de Corea y del Fondo al comienzo de la crisis fue estabilizar el mercado cambiario, no necesariamente la economía interna. La política de altas tasas de interés es una manera de reducir la fuga de capitales sin prohibir por completo el flujo hacia afuera mediante una moratoria. Por otra parte, es un dato triste de la realidad que el mercado cambiario, en el corto plazo, a veces funciona más al compás de las expectativas de los operadores que de los fundamentos económicos. En ese contexto, al no aplicar políticas fiscales y monetarias restrictivas, Corea hubiera dado la impresión de no estar dispuesta a tomar medidas serias para enfrentar los problemas de su economía, lo que hubiera profundizado la fuga de capitales. Finalmente, nadie, ni el FMI, ni el gobierno coreano o los economistas nacionales e internacionales, tenían un cuadro completo acerca del volumen de la deuda y de los créditos de alto riesgo acumulados por los sectores empresarial y financiero del país. Se ha señalado que México y los países europeos resistieron tasas de interés mucho más altas durante sus crisis financieras, pero esos países no tenían los niveles de endeudamiento del sector privado coreano.

De cualquier modo, una consecuencia de la crisis financiera fue que Corea se alistara en un programa económico abarcador destinado a comba-

tir esos problemas y como consecuencia del cual aumentaron las reservas en moneda extranjera, se reestructuró la deuda como forma de aliviar la crisis de liquidez y se iniciaron las reformas financieras y corporativas pertinentes para encarar los problemas de largo plazo.

Referencias bibliográficas

- COREA, (1989). Ministerio de Comercio. División de Comercio Exterior. Changes in Korean import policy: 1945-1988, Corea. En coreano.
- HONG, (1987). "Wontack. Export-led growth and the opening of trade", en: *Korean Economy: theory and reality*. Seúl: Seoul University Press. En coreano.
- IRWIN, Douglas A., (1996). "Trade politics and the semiconductor industry" en: Krueger, Anne O. (Ed.). *The political economy of American trade policy*. Chicago: The University of Chicago Press.
- KIM, Ji Hong, (1989). *Korean industrial policies for declining industries*, Korean Development Institute, enero. Working paper.
- KIM, Kwang Suk (1988). *Economic effects of import liberalization and the industrial adjustment policies*, Korea Development Institute. En coreano.
- KIM, Kwang Suk, (1994). "Trade and industrialization policies in Korea: an overview", en: Helleiner, G. K. (Ed.). *Trade policy and liberalization in turbulent times*, Londres: Routledge.
- KOTOWITZ, Y. Moral Hazard, en: Eatwell, John; Milgate, Murray; Newman, Peter (Ed.) (1987), *The new palgrave: allocation, information and markets*, Nueva York: W.W. Norton and Co.
- KRUEGER, Anne O.; Tuncer, Baran (1982). "An empirical test of the infant industry argument", en *American Economic Review*, v. 72, n. 5, pág. 1142-1152.
- LEE, Young Sun; Kim, Seung Jin (1990). *Study on the import administration in the era of liberalization*, Seúl: Kukje Mooyuk Yunguwon. En coreano.
- PARK, Yoon-Shik (2000). "The Asian financial crisis and its effects on Korean banks", en: Korea Economic Institute of America.
- PYO, Hak K., (1990). "Export-Led growth, domestic distortions and trade liberalization: the Korean experience during the 1980s", *Journal of Asian Economics*, v. 1, n. 2, págs. 225-247.
- RHEE, Yung Whee; Ross-Larson, Bruce; Pursell, Garry, (1984). *Korea's competitive edge, managing the entry into world markets*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- SOHN, Chan-Hyun, (1996). "The emerging WTO and new trade issues: Korea's role and priorities", KIEP Working Paper, n. 96-04.
- SOHN, Chan-Hyun; YANG, Junsok, (2000). *New approach to trade and investment in the post-crisis era: the case of the Republic of Korea*, SREC(12) /INF.4 ESCAP. Ciertos elementos sólo se ven con el documento en mano.

- SOHN, Chan-Hyun; Yang, Junsok; Yim, Hyo-Sung, (1998). "Korea's trade and industrial policies: 1948-1998 why the era of active policy is over", KIEP Working Paper, n. 98-05.
- STIGLITZ, Joseph E., (2002). *Globalization and its discontents*. Nueva York: W. W. Norton & Company.
- WESTPHAL, Larry E.; Yung, W. Rhee. "Republic of Korea", en: *World Development*, v. 12, n. 5-6, págs.505-533, 1984.
- YANG, Junsok. *By any other name: industrial targeting and promotion / infant industry promotion in Korea*, New Haven: Yale University, 1990. Trabajo no publicado.
- Yoo, Jungho. "The government in economic growth", Korea Development Institute, 1989. Working paper.
- YOON, Chang-Ho. "International competition and market penetration: a model of the growth strategy of the Korean semiconductor industry", en: Helleiner, G. K. (Ed.) (1992). *Trade policy, industrialization and development: new perspectives*. Oxford: Clarendon Press.

RESUMEN

Las medidas "agresivas" de desarrollo económico lanzadas por el gobierno de Corea del Sur a fines de la década del 60 fueron en gran medida la causa del rápido crecimiento experimentado (a razón de un 5 % anual). Dentro de los diversos factores que determinaron este crecimiento económico y en relación con el desarrollo estructural del país, los aspectos más sobresalientes son una política orientada hacia el exterior asociada a la capacidad exportadora del país, la voluntad permanente de implementar una política de gobierno sistemática y la adopción de medidas destinadas a prevenir los efectos negativos de posibles crisis externas. Actualmente, Corea necesita implementar ahora políticas que deshagan los lazos que aún existen entre los sectores privado y público. En el corto plazo, eso significa que el Gobierno debe reconocer y revelar públicamente los lazos cuasi-legales e ilegales que mantiene con el sector privado desde 1980. En el largo plazo, significa que el Gobierno necesita replantear el énfasis de su política y comprometerse con medidas destinadas a disminuir la concentración de poder de algunos grandes conglomerados, aumentar la competitividad y promover así la innovación.

DOCUMENTOS

Consenso del Cusco*

Los Jefes de Estado y de Gobierno de los países integrantes del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, reunidos en la ciudad del Cusco los días 23 y 24 de mayo del 2003, en ocasión de la XVII Cumbre del Grupo de Río;

Conscientes de los desafíos derivados de la situación regional e internacional producida desde nuestra última Cumbre, reafirmamos nuestra decisión de afrontar resueltamente estos retos y de encararlos coordinadamente a través de acciones concretas en beneficio directo de nuestros pueblos;

Renovamos nuestra convicción en la vigencia de los principios compartidos y de los consensos adoptados que constituyen el acervo histórico de nuestro Mecanismo, que se ha venido fortaleciendo progresivamente desde la Declaración de Río de 1986;

En el ámbito regional latinoamericano y del Caribe, constatamos que el aumento y agudización de la pobreza, agravada por un nuevo período de estancamiento económico prolongado, constituye una amenaza fundamental a la gobernabilidad democrática, con el consiguiente deterioro de la estabilidad de sus instituciones y de la paz social. Esta situación afecta particularmente a los grupos más vulnerables de la sociedad, impidiendo la plena utilización de su potencial productivo;

* Este documento fue tomado textualmente de:
<http://www.rree.gob.pe/domino/nsf/GrupoRio.nsf/MarcogeneralGREspanio?OpenFrameset>

En ese sentido, identificamos como tarea central del Grupo de Río el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, mediante la creación de consensos internos que permitan consolidar el orden institucional democrático y enfrentar las vulnerabilidades que confronta la región. Para ello, hemos dado un tratamiento especial a dos ejes temáticos de particular relevancia como son, por un lado, el rol de los partidos políticos en el fortalecimiento de la institucionalidad democrática y, por el otro, el establecimiento de mecanismos financieros innovadores destinados a afianzar la gobernabilidad democrática y contribuir a la superación de la pobreza;

Igualmente, estimamos indispensable reforzar la capacidad de iniciativa del Grupo de Río en apoyo del sistema multilateral para la paz, la seguridad y el desarrollo basado en el estricto cumplimiento del derecho internacional y el apego a los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas;

Adoptamos, consecuentemente, el presente Consenso, que constituye una agenda estratégica para la acción del Grupo de Río, elaborada a partir de una reflexión sobre América Latina y el Caribe desde una perspectiva propia. Este enfoque ha de intensificar el proceso de consulta y concertación del Grupo de Río, tanto sobre los problemas que confronta la región como sobre la forma de proyectar mejor nuestra participación conjunta en el sistema internacional:

Agenda estratégica para la acción del Grupo de Río

Superación de la Pobreza y la Exclusión

1. Asignamos un carácter prioritario a la superación de la pobreza y en particular de la pobreza extrema, a través de un conjunto de iniciativas como las acordadas en la Declaración de la Cumbre del Milenio, la Agenda 21 y en las Cumbres de Monterrey y Johannesburgo; acciones que contribuirán a mejorar las condiciones de vida de los sectores más afectados, de modo que puedan integrarse plenamente a la sociedad y aportar todo su potencial productivo al esfuerzo del desarrollo.

2. Reconocemos que cualquier esfuerzo para la reducción efectiva de la pobreza y el combate a la desnutrición y al hambre, que constituye su manifestación más dramática, debe comenzar por la infancia. En tal sentido, nos comprometemos a impulsar el cumplimiento de las metas de la Declaración y Plan de Acción para la Infancia, “Un mundo apropiado para los niños”, adoptados por las Naciones Unidas y promovidos por la Unicef.
3. Reafirmamos nuestro propósito de asegurar una incorporación plena de la mujer en todos los ámbitos del quehacer de nuestros países y en igualdad de oportunidades así como el compromiso con la garantía de sus derechos, la no discriminación y la erradicación de todas las formas de violencia en su contra, para lo cual seguiremos fomentando la inclusión de la perspectiva de género en nuestras políticas de desarrollo y ampliaremos los programas y proyectos que den especial énfasis a aquellas pertenecientes a grupos humanos especialmente desfavorecidos.
4. Conscientes de que diversas condiciones influyen en el progresivo aumento de la migración en nuestros países, reafirmamos la importancia de abordar este fenómeno con un enfoque integral, objetivo y de largo plazo. En este sentido, destacamos la importancia de la cooperación entre los países de origen, tránsito y destino para asegurar la plena protección de los derechos humanos y laborales de los migrantes y sus familias; promover programas de migración ordenada como factor de desarrollo económico y social; así como combatir el tráfico ilícito de personas que afecta particularmente a niños, niñas y mujeres.
5. Consideramos que estos objetivos deben ser alcanzados a través de un conjunto de acciones que incluyan, a nivel interno, políticas macro y microeconómicas sostenibles y la buena gestión de los recursos públicos y, a nivel externo, una mayor apertura en los mercados internacionales de modo que acciones paralelas en estos ámbitos generen crecimiento, aumento del empleo, una mejor distribución del ingreso, reducción de las vulnerabilidades externas y un estímulo permanente a las inversiones productivas. Igualmente necesaria debe ser la adopción de políticas sociales focalizadas en la superación de la pobreza y la exclusión, así como de medidas destinadas a la promoción de estrategias educacionales y científico-tecnológicas

que aseguren elementos de competitividad, garanticen su acceso a las personas con menores recursos y permitan nuestra progresiva incorporación a la Sociedad de la Información.

6. Incentivamos el fortalecimiento de las instituciones y organizaciones de la sociedad civil las cuales, a fin de promover la institucionalidad democrática, deben desarrollar sus actividades con criterios de transparencia financiera y rendición de cuentas.

Directrices:

- i. Con el propósito de avanzar en la lucha contra la pobreza, el hambre y la exclusión, determinar la creación de un Grupo de Trabajo de nivel técnico para analizar en un plazo no mayor de seis meses el documento “Matriz de Buenas Prácticas para el Fortalecimiento Familiar y la Lucha contra la Pobreza”, elaborado por Costa Rica y a partir de ese intercambio de experiencias, que incluya la evaluación de sus resultados, definir áreas y acciones conjuntas prioritarias, elementos para una Agenda Social del Grupo de Río;
- ii. Decidir, en seguimiento de la Declaración de Bávaro, intensificar el fluido intercambio de información y consulta que la región está llevando a cabo en Ginebra dentro del proceso preparatorio de la Cumbre sobre la Sociedad de la Información, a través de la Secretaría Pro Tempore, para examinar posibilidades de acción conjunta a fin de fortalecer la más amplia contribución de la región en esta materia. El Presidente del Perú, en su calidad de Presidente del Grupo de Río, expresará los puntos de vista comunes del Grupo en la Cumbre a realizarse en Diciembre 2003 en Ginebra con miras a fortalecer nuestra presencia en este proceso continuo.
- iii. Solicitar a la Organización de los Estados Americanos (OEA) y al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la realización de un estudio sobre los criterios de buena gestión y transparencia para la creación de un registro internacional de organizaciones de la sociedad civil, que permita facilitar su acceso a recursos de cooperación en la labor complementaria que realizan en apoyo a la gobernabilidad democrática como gestores para el desarrollo.

Paz y seguridad en el escenario internacional emergente

7. Reconociendo el papel del Grupo de Río en la promoción y fomento de la paz en la región desde sus orígenes, consideramos que, frente a la inestable situación internacional, resulta indispensable que el Grupo de Río despliegue su capacidad de articulación a fin de influir en el fortalecimiento de un sistema multilateral basado en el derecho internacional y la Carta de las Naciones Unidas, especialmente para lograr por medios pacíficos el arreglo de controversias.
8. Para ello, estimamos indispensable que el sistema internacional cuente con mecanismos que mejoren la transparencia y una mayor participación en el proceso de toma de decisiones de sus órganos, en particular del Consejo de Seguridad con el fin de hacerlo más democrático. En este contexto, se deben reactivar las iniciativas para reformar y actualizar el sistema de Naciones Unidas, en especial en materia de seguridad colectiva. Se requiere reafirmar el papel y la legitimidad del Consejo de Seguridad como el órgano con la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, por lo que debe ser reestructurado a fin de asegurar un mejor equilibrio y representatividad.
9. Respecto al ámbito hemisférico, acordamos que en la próxima Conferencia Especial sobre Seguridad de la OEA, a realizarse en México en octubre próximo, la declaración política haga un reconocimiento explícito al enfoque multidimensional de la seguridad, derivado de la diversidad que caracteriza a los países de la región y consolide una arquitectura flexible de seguridad, basada en la cooperación y en el tratamiento común y renovado de este concepto, acogiendo todas las preocupaciones y amenazas a la seguridad como igualmente válidas, teniendo en cuenta la importancia diferenciada que ellas revisten para cada uno de nuestros Estados. En este marco, reafirmamos la necesidad de seguir profundizando las medidas de fomento de la confianza y la cooperación en el ámbito de la defensa, entre otras, las cuales contribuyen a fortalecer la seguridad regional y aumentan la transparencia tanto en las relaciones bilaterales como subregionales y regionales.

10. Consideramos que las nuevas amenazas a la seguridad, tales como el terrorismo en todas sus formas y manifestaciones, el problema mundial de las drogas y los delitos conexos, el crimen transnacional organizado, el tráfico ilícito de armas, la delincuencia común que afecta la seguridad ciudadana, las amenazas a la salud pública internacional, en particular el VIH/SIDA y el SRAS, los desastres naturales, el tránsito de desechos tóxicos y de material radiactivo por nuestras aguas, entre otras, y en especial sus efectos en América Latina y el Caribe, deben ser enfrentadas integralmente mediante una cooperación internacional eficaz, articulada y solidaria, a través de las organizaciones competentes y basada en el respeto a la soberanía de los Estados y al derecho internacional.

En este sentido, reiteramos nuestra más enérgica condena al terrorismo que representa una amenaza para la paz y la seguridad, a la efectiva vigencia de los derechos de todas las personas y a la estabilidad democrática. Igualmente, recalamos la necesidad de continuar combatiendo el problema mundial de las drogas y los delitos relacionados, particularmente en su conexión con actividades terroristas. Asimismo, destacamos que la lucha contra el terrorismo debe realizarse en un marco de pleno respeto al derecho internacional y a los derechos humanos.

Directrices:

- i. Encargar a nuestros representantes permanentes ante Naciones Unidas que examinen formas de fortalecer el sistema multilateral de Naciones Unidas y que se esfuercen por coordinar posiciones en el Grupo Abierto de Trabajo de la Asamblea General sobre Reforma del Consejo de Seguridad.
- ii. Disponer que en el marco de la próxima Asamblea General de las Naciones Unidas se examine la evolución de este proceso.
- iii. Asegurar que los países del Grupo de Río participen activamente en los trabajos preparatorios que se realizan en la Organización de los Estados Americanos (OEA) para el tratamiento común y renovado de la seguridad en el hemisferio, cuya culminación tendrá lugar en la Conferencia Especial sobre Seguridad a realizarse en México, en octubre próximo.

- iv. Fortalecer, en cumplimiento de la resolución 1373 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, la cooperación de nuestras autoridades en la lucha contra el terrorismo y su conexión con las drogas ilícitas, el lavado de activos y el tráfico ilícito de armas, a la vez que intensificar el intercambio de información para prevenir actos de terrorismo y reprimir su financiación.

Gobernabilidad Democrática: Defensa y Consolidación de la Democracia

Fortalecimiento de la Democracia y el Estado de Derecho

11. Reafirmamos el compromiso que, desde su origen, el Grupo de Río mantiene con la consolidación y fortalecimiento de la democracia, con el ejercicio de sus valores, con la defensa de sus instituciones y con el respeto y la promoción de los derechos humanos. Constatamos con satisfacción que nuestros países experimentan el proceso de democratización más extenso y profundo de su historia. Nunca antes la región tuvo tantos regímenes democráticamente electos ni tantas transiciones democráticas sucesivas de gobiernos.
12. Recordamos que la democracia y el desarrollo económico y social son interdependientes y se refuerzan mutuamente. A fin de consolidar la institucionalidad democrática, nuestros países necesitan incluir a los sectores más pobres de la población en los beneficios de la gestión económica y, en consecuencia, fortalecer la cohesión social y la gobernabilidad. Por ello, atender estas necesidades y solucionar los problemas de exclusión constituyen una prioridad y una responsabilidad de nuestros gobiernos, a la que debe contribuir el sistema internacional mediante medidas tales como la apertura comercial a los productos de la región y un creciente flujo de inversiones hacia la misma.
13. Reconocemos que sólo los gobiernos democráticos con adecuados niveles de gobernabilidad están en condiciones de atender plenamente las legítimas demandas de nuestros pueblos. Al mismo tiempo, el fortalecimiento del Estado de derecho, el acceso a una justicia eficaz e imparcial, la vigencia de los derechos humanos y el establecimiento de consensos nacionales, asegurarán un mayor grado de

eficacia en la gobernabilidad democrática. En este marco, renovamos nuestro firme compromiso con la vigencia y plena aplicación de la Carta Democrática Interamericana como instrumento para promover el desarrollo y fortalecimiento de la democracia representativa y la participación ciudadana.

Democracia y Partidos Políticos

14. El proceso de consolidación de la democracia en la región nos exige avanzar en la construcción de sistemas políticos más eficientes. En ese sentido, nos proponemos continuar con una efectiva reforma del Estado que mejore la calidad y transparencia de la gestión pública, fortalezca la legitimidad de sus instituciones y garantice el respeto a los derechos humanos. La reforma del Estado debe también promover la participación ciudadana, favorecer la educación para la democracia y la ciudadanía, combatir la corrupción y la impunidad y conducir a la renovación y fortalecimiento de los poderes públicos, en particular del poder judicial. Todo ello debe estar enmarcado en una concepción de interculturalidad.
15. El sistema de partidos y los partidos y movimientos o agrupaciones políticas tiene un papel central en la democracia. Por ello, es necesario fortalecerlos partiendo de la premisa de que no hay democracia sin partidos ni partidos sin democracia, con el entendido de que las organizaciones sociales y populares constituyen factores esenciales de la participación democrática en el marco de la Constitución de cada uno de los países. Sobre estas bases, nos comprometemos a desplegar nuestros mayores esfuerzos, y cuando sea posible de manera concertada, para:
 - a. Profundizar los espacios para el desarrollo de diálogos entre los partidos, movimientos o agrupaciones políticas y entre éstos y la sociedad civil organizada.
 - b. Es necesario, también, desarrollar el carácter participativo de la democracia, en el marco de los respectivos ordenamientos constitucionales, como un elemento esencial del pluralismo. El carácter participativo de la democracia permite, adicionalmente, mejorar su representatividad.

- c. Promover legislaciones partidarias y electorales destinadas a asegurar el compromiso de los partidos y movimientos o agrupaciones políticas con la institucionalidad democrática, incentivando al mismo tiempo la participación electoral.
- d. Asegurar la autonomía de los partidos y movimientos o agrupaciones políticas respecto a los poderes económicos, mediante normas que promuevan la equidad en las contiendas electorales, en particular el acceso equitativo a los medios de comunicación.
- e. Fomentar la transparencia financiera de los partidos y movimientos o agrupaciones políticas, como condición fundamental de la ética pública y de la lucha contra la corrupción.
- f. Fomentar sistemas políticos inclusivos, propiciando, a través de las instancias nacionales competentes, el financiamiento público de los partidos y movimientos o agrupaciones políticas y de las campañas electorales, así como limitaciones al gasto electoral.
- g. Promover el fortalecimiento de la democracia interna en los partidos y movimientos o agrupaciones políticas, en particular en la selección de dirigentes y candidatos a cargos de elección popular.
- h. Fomentar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y la eliminación de toda forma de discriminación, así como propiciar el interés de la juventud en la política, entendida ésta como una libre y necesaria opción ciudadana para intervenir en los asuntos públicos.
- i. Apoyar programas de formación política y preparación de líderes, particularmente para mujeres, jóvenes, grupos étnicos y poblaciones marginadas, en el marco del robustecimiento de la educación para la democracia y la ciudadanía en todos los niveles de la vida social y, en especial, desde la escuela.
- j. Destacar la importancia de fortalecer la democracia a través del ejercicio de la libertad de información, mediante un periodismo ético y de responsabilidad social. Reforzar, al mismo tiempo, el derecho de información y el derecho de réplica para todos los partidos y movimientos o agrupaciones políticas.

Mecanismos Financieros Innovadores para fortalecer la Gobernabilidad Democrática

16. Ratificamos la necesidad de establecer mecanismos financieros innovadores destinados a fortalecer la gobernabilidad democrática y hacer frente a la pobreza, a través de la captación de nuevos recursos que tengan por destino la inversión productiva y la generación de empleo digno, permitiendo así atender las legítimas demandas sociales de nuestras poblaciones.
17. Consideramos que tales mecanismos deben orientarse a incrementar los recursos, a ampliar el uso de los recursos disponibles y a diversificar las opciones de política financiera con el objeto de mejorar directamente el nivel de vida de la población, a través de propuestas tales como la creación de un fideicomiso regional para promover proyectos de inversión privada para el desarrollo de obras de infraestructura pública, la creación de autoridades regionales de inversión en infraestructura que tengan impacto social y el establecimiento de un fondo humanitario internacional, entre otras.
18. Consideramos indispensable que las diversas propuestas de mecanismos financieros innovadores presentadas por los países miembros y por organismos internacionales, sean analizadas en profundidad en los niveles técnicos correspondientes a la brevedad.

Directrices:

- i. Invitar al Parlamento Latinoamericano y a los parlamentos subregionales a desarrollar y consolidar instancias de cooperación permanente entre los partidos políticos y organizaciones políticas de los países miembros del Grupo de Río, en colaboración con organizaciones comprometidas con el desarrollo de la institucionalidad democrática y el fortalecimiento de los partidos.
- ii. Sugerir a los referidos foros parlamentarios que analicen la convocatoria a una conferencia de representantes de los partidos y movimientos o agrupaciones políticas y representantes de organizaciones de la sociedad civil existentes en los países del Grupo de Río, para que identifiquen fórmulas que propicien su fortalecimiento y contribución a la institucionalidad democrática de nuestra región.

- ii. Solicitar al Parlamento Latinoamericano que pueda informar a la próxima Cumbre del Grupo de Río el resultado de estos esfuerzos.
- vi. Instruir a los Ministros de Finanzas para que convoquen a un grupo de expertos gubernamentales de alto nivel que, con el concurso de los organismos regionales e internacionales pertinentes, analice las propuestas presentadas y las que se formulen, para que dentro de un plazo de tres meses determine la viabilidad de cada propuesta, así como las acciones a seguir, e informe a los Ministros de Finanzas a fin de que adopten una decisión con miras a su negociación, de ser el caso, en las instancias internacionales apropiadas.

Revalorización de la variable del desarrollo y promoción de un sistema de comercio internacional libre y equitativo

19. Observamos con preocupación que en muchos de nuestros países se registra un incremento de la vulnerabilidad externa, producto de la inestabilidad de los flujos financieros y su impacto sobre el nivel de inversiones y crecimiento económico, la cual se ve agravada por el creciente peso del servicio de la deuda externa sobre nuestras economías. Ello ha aumentado las asimetrías en la distribución de recursos y en la capacidad de creación de tecnología, lo que profundiza la exclusión en que se encuentra una parte significativa de la población de los países de la región. También percibimos un inquietante aumento del proteccionismo comercial, particularmente por parte de las naciones más industrializadas, y la disminución de la cooperación internacional, en un contexto de desaceleración económica mundial y de marginamiento a los países de renta media.
20. En esta compleja situación, afirmamos que la región deberá propender para que los temas del combate a la pobreza, el desarrollo sostenible y la seguridad, sean tratados en forma integral y equilibrada.
21. Para enfrentar nuestras vulnerabilidades, nos comprometemos a propiciar posiciones concertadas en los foros comerciales y financieros internacionales. Debemos identificar coincidencias o áreas de convergencia en relación con las negociaciones comerciales en marcha con miras a garantizar que éstas se centren en el acceso efectivo al mercado, que permitan el desarrollo de políticas para el incremento de

nuestras producciones con valor agregado y refuercen de manera recíproca los canales subregionales, hemisféricos y mundiales, tomando en cuenta las necesidades especiales de las economías pequeñas y vulnerables y las de los países en desarrollo sin litoral marítimo.

22. Reafirmamos nuestro compromiso de dar cumplimiento integral al Programa de Doha para el Desarrollo, acordado en la Cuarta Conferencia Ministerial de la Organización Mundial de Comercio y subrayamos la importancia que los resultados de la ronda de negociaciones comerciales en curso contemplan especialmente la reversión de las prácticas proteccionistas, que retrasan el crecimiento y el desarrollo, mediante la aclaración y mejora de las reglas del sistema multilateral de comercio y la aplicación clara y concreta del trato especial y diferenciado a favor de los países en desarrollo, particularmente los países menos adelantados. En este sentido, destacamos que la liberalización del comercio de productos agrícolas conjuntamente con la eliminación de los subsidios y ayudas internas a la producción y exportación de dichos productos, es un elemento esencial para el desarrollo, y una condición necesaria para obtener resultados en las demás áreas de negociación. Asimismo, formulamos un llamado a lograr una mayor integración de las economías pequeñas y vulnerables en el sistema multilateral de comercio y a que todos los miembros de la OMC en el más breve plazo posible, den cumplimiento integral a la Declaración Ministerial de Doha relativa al Acuerdo sobre los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) y la Salud Pública. Igualmente, hacemos un llamado a lograr avances concretos en el tema de las “Cuestiones y Preocupaciones relativas a la Aplicación”.
23. Reiteramos el compromiso para que el proceso de negociaciones en curso sobre la constitución del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), alcance resultados equitativos y equilibrados teniendo en cuenta los intereses de los países del Grupo de Río.

Con el fin de discutir a fondo las implicaciones del ALCA sobre los países del Grupo de Río, acordamos realizar una Reunión Especial del Grupo, en el marco de la próxima Asamblea General de las Naciones Unidas.

24. Instamos a que la cooperación internacional, como complemento a los esfuerzos nacionales para lograr el desarrollo sostenible esté orientada a generar capacidades institucionales, infraestructura, cadenas de producción y formación de recursos humanos que permitan hacer del crecimiento económico un proceso social que promueva la inclusión, especialmente de los sectores más pobres y vulnerables de la población. Dicha cooperación deberá tomar en cuenta la diversidad de situaciones de nuestros países e incorporar los indicadores sociales locales en la definición de programas de cooperación internacional.
25. Asimismo, instamos a los organismos financieros internacionales a que continúen explorando mecanismos económicos y financieros, flexibles y ágiles, que permitan incrementar y poner a disposición de forma oportuna los recursos necesarios para impulsar el desarrollo económico y social de nuestros países, en particular la Iniciativa para los Países Pobres Altamente Endeudados, entre otros.
26. Coincidimos en que el impulso al proceso de integración latinoamericana debe incluir la efectiva integración geográfica de la región, a través de la creación de la infraestructura física necesaria y la convergencia entre los diversos procesos de integración subregionales, con el propósito de lograr una mayor dinámica del comercio intrarregional que ayude a superar los actuales niveles de desarrollo de los países de la región y permita a ésta enfrentar de mejor forma los desafíos que presenta la globalización.

Directrices:

- i. Crear un Grupo de Reflexión de Alto Nivel con el encargo de proponer, a partir del examen del actual proceso de globalización, iniciativas que aproximen las visiones de Davos y de Porto Alegre, poniendo énfasis en el desarrollo sostenible, el combate a la pobreza, su superación y la reducción de la exclusión social. Esas propuestas se incluirán en un informe a ser presentado dentro de un plazo de diez meses para consideración de los Coordinadores Nacionales y de los Jefes de Estado y de Gobierno en la próxima Cumbre del Grupo de Río.

Identidad Cultural y Relacionamiento Externo

27. Expresamos nuestra convicción de que la región debe afianzar permanentemente su rica herencia ancestral, fundamento de su compartida identidad basada en la diversidad cultural y étnica, para mejor definir patrones de inserción internacional sustentados en nuestros propios intereses. La definición de tales patrones ha de permitir proyectarnos en la escena internacional para influir en la creación de un orden internacional basado no sólo en valores políticos, económicos y comerciales sino también en la integridad cultural de los pueblos que representamos.
28. Enfatizamos la importancia que reviste la preservación y la revitalización del rico patrimonio inmaterial de nuestros pueblos, en la reafirmación de sus respectivas identidades culturales y en el desarrollo de la región. En este sentido, nos comprometemos a impulsar la culminación del proceso de negociaciones que conduzca a la adopción de una Convención de la UNESCO para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial.
29. El Grupo de Río ha impulsado por más de una década un ambicioso diálogo con la Unión Europea, al que otorgamos especial relevancia en cuanto ha permitido avanzar en múltiples vinculaciones en los planos político, económico, comercial, cultural y de cooperación. Estas relaciones se han concretado a nivel regional, subregional y bilateral. En el plano político se ha identificado una amplia agenda de diálogo para ser desarrollada entre nuestras regiones en diversos foros y mecanismos. En los ámbitos económico, comercial y de cooperación se han celebrado y se continúan impulsando importantes acuerdos de asociación que incluyen tratados de libre comercio. Consideramos asimismo que debemos afianzar nuestros vínculos culturales, que enriquecen recíprocamente los lazos entre las naciones latinoamericanas y las de la Unión Europea.
30. Valoramos igualmente las reuniones que regularmente mantiene el Grupo de Río con otros países y grupos de países y que han contribuido al fortalecimiento del diálogo y el acercamiento en asuntos centrales de la agenda internacional.
31. Resaltamos la necesidad de que en las Naciones Unidas, el Grupo de Río se constituya en la voz concertada de sus miembros en importan-

tes temas de la agenda de la organización mundial, potenciando el papel de nuestro Mecanismo como principal interlocutor regional.

Directrices:

- i. Trabajar conjuntamente para alcanzar los objetivos de la III Cumbre ALC-UE, a realizarse en México en el año 2004, en la que se buscará fortalecer el diálogo político birregional; profundizar el conocimiento entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea; lograr resultados concretos en materia de cooperación entre ambas regiones; impulsar la negociación y conclusión de los acuerdos en curso entre la Unión Europea y las diversas subregiones de América Latina y el Caribe, incluyendo los acuerdos con Mercosur, la Comunidad Andina y Centroamérica; e incrementar las posibilidades de comercio e inversión entre ambas regiones.
- ii. Disponer que la prioridad que otorgamos a los temas de esta Agenda Estratégica se refleje adecuadamente en el diálogo que el Grupo de Río mantiene regularmente con otros países y grupos de países.
- iii. Encomendar a los Ministros de Relaciones Exteriores de la troika que exploren la posibilidad de establecer nuevos mecanismos de diálogo con otros países y grupos de países, a fin de ampliar la proyección externa del Grupo de Río.

Los Jefes de Estado y de Gobierno del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política expresamos nuestro agradecimiento al doctor Alejandro Toledo, Presidente del Perú, y al pueblo peruano, en especial al del Cusco, por la cálida hospitalidad que hemos recibido y por la excelente organización que permitió el éxito de esta Cumbre. Por ello acordamos que el presente documento sea conocido como el "Consenso del Cusco", rubricándolo en la fortaleza inca de Sacsayhuaman. Agradecemos, asimismo, al Gobierno de la República Federativa del Brasil por reiterar la invitación a celebrar en ese país, en el año 2004, la XVIII Cumbre del Grupo de Río.

PRESIDENTE ALEJANDRO TOLEDO
Por la República del Perú

CANCILLER ROBERTO TOVAR
Por la República de Costa Rica

PRESIDENTE LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA
Por la República Federativa del Brasil

CANCILLER CARLOS RUCKAUF
Por la República Argentina

PRESIDENTE GONZALO SÁNCHEZ DE LOZADA
Por la República de Bolivia

PRESIDENTE ALVARO URIBE VÉLEZ
Por la República de Colombia

PRESIDENTE RICARDO LAGOS
Por la República de Chile

PRESIDENTE LUCIO GUTIÉRREZ
Por la República del Ecuador

CANCILLER MARÍA EUGENIA BRIZUELA DE AVILA
Por la República de El Salvador

PRESIDENTE ALFONSO PORTILLO
Por la República de Guatemala

CANCILLER SAMUEL INSANALLY
Por la República Cooperativa de Guyana en representación
de la Comunidad del Caribe (CARICOM)

PRESIDENTE RICARDO MADURO
Por la República de Honduras

PRESIDENTE VICENTE FOX
Por los Estados Unidos Mexicanos

VICEPRESIDENTE JOSÉ RIZO CASTELLÓN
Por la República de Nicaragua

VICEPRESIDENTE ARTURO VALLARINO
Por la República de Panamá

CANCILLER JOSÉ ANTONIO MORENO RUFFINELLI
Por la República de Paraguay

VICEPRESIDENTE MILAGROS ORTÍZ BOSCH
Por la República Dominicana

VICEPRESIDENTE LUIS HIERRO LÓPEZ
Por la República Oriental del Uruguay

PRESIDENTE HUGO CHÁVEZ FRÍAS
Por la República Bolivariana de Venezuela
(El Presidente de la República Bolivariana de Venezuela ha suscrito
el presente documento con una reserva integral).

RESUMEN

La situación en el ámbito latinoamericano y del Caribe, caracterizada por el aumento y la agudización de la pobreza, un nuevo período de estancamiento económico y el deterioro de las instituciones y la paz social, afecta particularmente a los grupos más vulnerables de la sociedad.

Los jefes de Estado y de Gobierno de los países integrantes del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, reunidos en la ciudad del Cusco los días 23 y 24 de mayo del 2003, en ocasión de la XVII Cumbre del Grupo de Río, identifican como tarea central del Grupo de Río el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática amenazada mediante la creación de consensos internos

que permitan consolidar el orden institucional democrático y enfrentar las debilidades de la región. Se da un tratamiento especial a dos ejes temáticos considerados particularmente relevantes: el rol de los partidos políticos en el fortalecimiento de la institucionalidad democrática y el establecimiento de mecanismos financieros innovadores destinados a consolidar la gobernabilidad democrática y contribuir a la superación de la pobreza.

Globalización de la economía mundial

Desafíos y respuestas

Extractos del informe final de la Comisión Especial del Parlamento Alemán*

El Parlamento Alemán es el primer parlamento del mundo en constituir una comisión encargada de seguir sistemáticamente los temas de la globalización. Se trata de la Comisión Especial sobre Globalización de la Economía Mundial-Desafíos y Respuestas, creada mediante resolución del 14 de diciembre de 1999 (Boletín Oficial del Bundestag 14/2350) a los siguientes efectos:

- estudiar las razones que llevaron a la globalización de la economía mundial,
- describir su impacto sobre la economía, la sociedad y la política y
- formular propuestas que permitan a la comunidad nacional e internacional construir el futuro con un criterio de responsabilidad.

La labor de la Comisión no se limitó a analizar desarrollos globales. Estudió, además, el impacto de la globalización sobre la sociedad alemana. Alemania es la segunda nación exportadora más importante del mundo y se verá claramente beneficiada por la eliminación de barreras comerciales, por un lado, y la liberalización en las transacciones de bienes, servicios y dinero, por el otro. En ese sentido, volver a antiguas políticas

* La Redacción agradece muy especialmente la autorización para publicar en español estos extractos del Informe Final de la Comisión Especial del Parlamento Alemán compendiados por Hilmar Höhn, publicados en "Aus Politik und Zeitgeschichte", N°B5/2003, enero, págs. 35-45.

de corte nacional no es una alternativa deseable para Alemania, como tampoco lo es para otros países, ya que conduce a un perjuicio del bienestar. No obstante, la Comisión no ignoró los peligros que acechan la cohesión social a partir del recrudescimiento de la competencia económica internacional. Una competencia sin ningún control lleva en sí el germen de la división entre ricos y pobres, con el consiguiente impacto en la relación entre naciones y bloques económicos, pero también entre los diferentes sectores de una misma sociedad. En consecuencia, la comisión somete a consideración propuestas que contribuyen a “eliminar los principales efectos negativos de la globalización”. (*Extraído del prefacio de Ernst-Ulrich von Weizsäcker, miembro del Parlamento y presidente de la Comisión Especial “Globalización de la Economía Mundial”*).

I. Introducción

Muchas controversias políticas de nuestros tiempos están directa o indirectamente relacionadas con la globalización. Ya sea que se trate de un debate acerca de la mejor estrategia para un crecimiento económico sustentable o para lograr un mayor nivel de empleo, o sobre cómo enfrentar el endeudamiento de los países en desarrollo, la mejor política tributaria o la protección del clima y la salida de la energía nuclear; casi todo debe analizarse y discutirse hoy de cara a la globalización. Incluso la disputa sobre importación de embriones, exclusivamente ética en apariencia, se ha insertado en buena medida en el debate sobre la importancia de Alemania en un mundo regido por la globalización de la investigación y el desarrollo (...).

El hito político en este proceso fue el colapso de la Unión Soviética y los sistemas comunistas en Europa del Este, con la consiguiente transición de una competencia entre sistemas políticos a otra competencia definida exclusivamente en términos del mercado. En este último contexto, la posición negociadora del Estado frente a los propietarios del capital internacional se ha visto sensiblemente debilitada. A partir de esta situación, muchos países compiten por atraer inversiones ofreciendo reducir la carga tributaria y normativa, en algunos casos, con consecuencias perjudiciales para los estados.

En el plano tecnológico fue fundamental el desarrollo vertiginoso en el campo de la informática y las comunicaciones, lo que permitió desarrollar

nuevas formas de producción y logística con interdependencia mundial, encontrar formas alternativas de división internacional del trabajo en el sector de los servicios, realizar transacciones financieras globales en segundos, así como efectuar la comparación de precios al instante con la consecuencia de una carrera para reducir los costos hasta niveles insospechados.

La globalización no se hubiera puesto en marcha por sí misma. La extensión y con ello la agudización de una competitividad global fue producto de la voluntad política. Las fuerzas impulsoras fueron y siguen siendo los actores responsables de los mercados de capital, los gobiernos de EE.UU., Japón y los estados miembros de la UE. Se crearon las bases necesarias para liberalizar los mercados y achicar el sector público mediante medidas informales, pero también a través de resoluciones tomadas en reuniones cumbre a nivel internacional. En cambio, hasta la fecha es escasa la influencia de los parlamentos como representaciones elegidas por el pueblo, y ni hablar de la presencia ciudadana. Tanto en la Organización Mundial del Comercio como en los encuentros de los jefes de Estado y de Gobierno de los siete estados más ricos del mundo (G7), las conferencias del FMI y del Banco Mundial, la presencia de representantes parlamentarios y de la sociedad civil es vista muchas veces como un efecto colateral molesto, cuando no se los excluye por completo. Actualmente, la ciudadanía busca superar el sentimiento de impotencia. Los procedimientos aplicados hasta la fecha en estas reuniones violan un elemento esencial del pensamiento democrático según el cual la política es una cosa pública.

En todas las regiones del planeta, las decisiones políticas afectan a los ciudadanos. La economía de muchos países ha crecido más rápidamente gracias a la apertura de sus mercados al comercio internacional. El comercio mundial propicia el desarrollo económico cuando las exportaciones de un país se constituyen en la fuerza motriz que impulsa su crecimiento económico, como lo demuestra el éxito obtenido por los “tigres asiáticos” (...).

Pero en este proceso globalizador, el crecimiento considerable del bienestar no benefició a todos por igual. La diferencia entre el quintil más rico y el más pobre de todas las naciones (medido en términos del ingreso *per cápita*) pasó de 1:30 en 1960 a 1:74 en 1998. Actualmente, casi la mitad de la humanidad vive con menos de dos euros por día. Una cuarta parte de estas personas están excluidas del acceso a agua potable. Cientos de millones de niños carecen de la oportunidad de asistir a una escuela. Y aún hoy el

hambre provoca diariamente la muerte de más de 20.000 personas, en su mayoría niños (...).

Pero las consecuencias negativas de la globalización no se detienen ante las fronteras de los países ricos. Por el contrario, la población activa y sus familias sienten la presión del mercado mundial con igual intensidad. Se eliminan puestos de trabajo, se trasladan fábricas y en muchos sectores –por ejemplo en la construcción– aumenta la afluencia de trabajadores golondrina que trabajan por salarios inferiores a los estipulados en los convenios colectivos de trabajo locales. Si bien la globalización beneficia a trabajadores y consumidores porque permite elegir entre una mayor diversidad de productos, destinos turísticos en el exterior y genera más competencia entre las empresas de bienes y servicios, lo que modera las tendencias inflacionarias, también es cierto que los trabajadores y sus familias se ven afectados por la acelerada movilidad del capital que en todo momento puede trasladarse a otros destinos. Estas personas viven la globalización como una disolución de seguridades, garantías y derechos, interpretándola como un peligro para sus puestos de trabajo y sus ingresos. La presión en la población no sólo aumentó por la gran preocupación que genera la pobreza en el Tercer Mundo, sino también por la angustia que les provoca su propio futuro. No se trata de rechazar la globalización, sino de clamar por una mayor participación. En ese sentido, la labor que cumple la Comisión instituida por el Parlamento Alemán es un proceso que busca recuperar el protagonismo cívico en un desarrollo de gran dinámica. El Parlamento como soberano elegido por el pueblo analiza de este modo las oportunidades y riesgos que plantea la globalización (...).

Es absolutamente necesario asegurar a todos los sectores una participación en decisiones que afectarán profundamente sus vidas, así como una participación en el mayor bienestar, que es el objetivo concreto perseguido por una globalización con rostro humano. Pese a un minucioso análisis de las temas cruciales de la globalización, no se han podido tratar algunos temas que surgieron del mandato o del estudio de los diversos temas. Por lo tanto, la Comisión recomienda al Parlamento Alemán la recolección de los resultados del trabajo realizado y la prolongación de su labor por el próximo periodo legislativo.

II. Estabilización de los mercados financieros globales

Un adecuado funcionamiento de los mercados financieros puede devenir en una contribución importante para el desarrollo económico y social. Facilita el financiamiento de inversiones privadas y públicas, y la acumulación de riqueza de individuos, hogares y empresas a más largo plazo. Los mercados financieros juegan, además, un papel cada vez más importante en el financiamiento del desarrollo. Para que los mercados financieros puedan cumplir esta función, y debido a la condición de inestabilidad de las relaciones financieras, requieren –igual que otros mercados– de un adecuado marco institucional. Una ponderación permanente de riesgos y oportunidades y una búsqueda constante de máxima rentabilidad no siempre derivan en resultados provechosos. Las crisis financieras de la pasada década –nos limitamos a mencionar, apenas, la crisis asiática, la del tequila y, más recientemente, la desatada en Argentina– han demostrado el costo que estas inestabilidades implican para las sociedades afectadas y lo peligrosas que pueden resultar para la estabilidad del sistema global, cuando se permite que aumenten hasta provocar crisis financieras. La transparencia y una vigilancia eficiente para evitar o reducir los riesgos, son tan irrenunciables como lo es el control sobre los flujos de capital de corto plazo o fondos especulativos con fuerte impacto (*hedge funds*) y los paraísos fiscales (...).

De un total de 1,2 billones de dólares estadounidenses que diariamente se negocian en los mercados de divisas, apenas un 5% sirve al financiamiento de transacciones comerciales e inversiones directas; la inmensa suma restante se reparte entre negocios de arbitraje y especulación entre instituciones financieras que operan en el nivel internacional y operaciones que sólo muy indirectamente tienen algo que ver con el mundo real de la producción (...).

Es evidente que las agencias de rating y los analistas financieros tienen en ello una gran responsabilidad porque, sumidos en una “exuberancia irracional”, como se expresara el presidente de la Reserva Federal, Alan Greenspan, conducen a los inversores en un mismo sentido que no necesariamente tiene que ser el adecuado para la dinámica de desarrollo de los países o la estabilidad de los mercados. El costo de las crisis financieras es enorme para todos los afectados. Las sociedades que sufren una crisis financiera y bancaria tributan un precio muy alto porque deben destinar parte de su producto bruto interno a sanear el sector financiero (...).

A. Regulación de los mercados financieros globales

En los países industrializados también se requiere tomar medidas que permitan proteger la estabilidad financiera. En primer lugar, se observa que las innovaciones financieras en los mercados globales y los procesos de concentración en el sector conllevan el peligro de un desabastecimiento del crédito para las pequeñas y medianas industrias (PYME). Además, la estandarización internacional de las reglas y procedimientos para apreciar el riesgo en el negocio del crédito (Basilea II) puede determinar que un sector importante de PYME deba pagar intereses más altos y el crédito se vuelva en algunos casos incluso inaccesible.

Los costos de las crisis bancarias en una selección de países

País	Desregulación o privatización del sector financiero	Crisis financiera	Costo fiscal de la crisis financiera en % del PBI
México	1989-1992	1995-2000	20
Ecuador	1992-1996	1998-2000	25
Argentina	1990-1993	1994-1997	30
Venezuela	1989-1992	1994-2000	35
Corea del Sur	1992-1996	1998-2000	25
Tailandia	1992-1996	1998-2000	22
Indonesia	1992-1996	1998-2000	50
Rusia	1990-1994	1994-2000	40

Fuente: datos del Banco Mundial

B. Combatir eficazmente el lavado de dinero

En segundo lugar, no sólo es importante la estabilidad financiera, sino también la integridad de las instituciones financieras en los mercados de valores globales. La integridad se ve minada, sobre todo, por el lavado a gran escala de dinero ilegalmente obtenido. El Fondo Monetario Internacional

(FMI) estima que las sumas alcanzadas por el lavado de dinero se ubican en un 5% del producto bruto interno global. Se trata de una magnitud nada despreciable, sobre todo si se tienen en cuenta las actividades que llevan en un siguiente pasado a “blanquear” los ingresos monetarios: narcotráfico, fraude económico, contrabando de personas, corrupción, evasión impositiva, etc. (...). A los efectos de combatir estos delitos se elaboraron las recomendaciones publicadas por la Financial Action Task Force, la Directiva Europea sobre Lavado de Dinero, y las propuestas elaboradas por la Conferencia de los Parlamentos de la Unión Europea del 8 de febrero de 2002 para coordinar las medidas de la UE ante los países y territorios no cooperativos. La Comisión Especial recomienda mejorar la transparencia de los movimientos de capital, contar con la posibilidad de sancionar los paraísos fiscales y practicar una mejor supervisión financiera internacional, así como utilizar las posibilidades que concede la legislación fiscal vigente para detectar ganancias derivadas de operaciones ilegales –desde el narcotráfico hasta el contrabando de personas–.

C. Estabilización de los mercados financieros

En tercer lugar, es de gran importancia la estabilización de los mercados financieros mediante la regulación de los movimientos de capital cortoplacistas y sus protagonistas, así como la de los “mercados” a los que son transferidos (sobre todo centros financieros *offshore*) (...).

Por un lado, se hace hincapié en la importancia de una mayor coordinación de la política monetaria y cambiaria en y entre los grandes espacios monetarios. Por el otro, para reducir la volatilidad se viene hablando desde hace años de introducir un impuesto a las transacciones de divisas según la propuesta elaborada por el economista y político estadounidense James Tobin. Las transacciones internacionales de divisas serían gravadas con una alícuota inferior al 0,5% del monto transaccional. Para inversiones de largo plazo, esto es, inversiones que inmovilizan el capital durante varios años, este gravamen apenas se haría notar. Las transacciones de corto plazo (los llamados *round trips*, en los que las sumas a menudo son movidas varias veces por día para aprovechar márgenes mínimos en el comercio de divisas), en cambio, se verían gravadas con cada operación cambiaria. Esto podría contribuir a tranquilizar los mercados financieros. Por eso, la Comisión Especial recomienda al gobierno alemán impulsar como primera medida la

introducción de un impuesto a las transacciones de divisas a nivel europeo y, en un segundo paso, a nivel internacional (...). En cuarto lugar, y complementando la “segmentación” de mercados cambiarios mediante el impuesto a las transacciones de divisas, puede contribuir a estabilizar las relaciones monetarias y financieras la integración de espacios monetarios más chicos. Se trata de otra propuesta de James Tobin como alternativa al cobro de un impuesto (...).

D. Financiamiento de la cooperación internacional

La principal fuente financiera de la cooperación internacional es la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD). En la década del setenta, los países industrializados acordaron destinar el 0,7% del producto bruto nacional a la cooperación para el desarrollo, pero hasta la fecha apenas se ha alcanzado el 0,22%. Alemania se ubica actualmente en el orden del 0,27%. La Comisión Especial recomienda elevar los fondos para la cooperación internacional sobre la base de un cronograma firme hasta alcanzar el 0,7% acordado. Las inversiones privadas y las transferencias de capital no pueden sustituir la falta de fondos públicos, ya que básicamente se concentran en unos pocos países emergentes y, sobre todo, en la explotación de recursos naturales.

Otro aporte para la cooperación es la reducción del elevado endeudamiento de muchos países en desarrollo. El servicio de la deuda y el pago de capital insumen una parte muy alta del respectivo producto bruto interno (...). Es necesario avanzar en la iniciativa adoptada en la Cumbre de los G7 en Colonia, Alemania, para el desendeudamiento de países pobres altamente endeudados (HIPC). En efecto, un endeudamiento público externo no sustentable deja poco espacio para avanzar en proyectos de educación y salud, mejorar la infraestructura material o instaurar un estado de derecho, así como para lograr más justicia de género, como condiciones previas para un desarrollo sostenido.

E. Riesgos para la democracia

Entre los problemas de los mercados financieros liberalizados figuran, además del riesgo que implican para la estabilidad e integridad de la economía, la presión que los grandes agentes ejercen sobre los mercados financieros, las

empresas y los gobiernos. Los inversionistas institucionales presionan a las grandes sociedades de capital para que diseñen su política exclusivamente en función del interés de los accionistas, para obtener rápidas ganancias y un alza en la cotización de las acciones (*shareholder value*), descuidando los intereses de otros sectores, como los empleados y los consumidores (*stakeholder*). Amenazando con retirar su capital, estos grandes agentes logran que los gobiernos democráticamente elegidos orienten su política económica, tributaria y social en función de elevados rendimientos sobre inversiones financieras, en lugar de guiarse por objetivos como el pleno empleo, el bienestar y una distribución más justa de los ingresos y las riquezas, además de la sustentabilidad ambiental. También entraña riesgos una política de privatización de los sistemas de seguridad social que permite que los mercados de capital tomen el control de los mismos o, como en el caso de los grandes fondos de pensiones de Estados Unidos, motoricen la concepción del *shareholder* (...).

F. La reforma de las instituciones de Bretton Woods

Para evitar que la asistencia financiera esperable del FMI (que en definitiva debe ser pagada por los contribuyentes) en caso de sobrevenir una crisis sea incluida en las consideraciones de los inversionistas casi como un forma de “seguro de crédito” (esto conduce a una suerte de júbilo desmedido por el riesgo, *moral hazard*, esto es, negocios cuyo precio finalmente debe pagar el contribuyente) tiene que quedar claro que los costos de la crisis no sólo serán pagados por los deudores y la comunidad internacional, sino también por los acreedores (“*bail in*”, “*private sector involvement*”). Los riesgos de una inversión deben ser considerados en el momento de tomar la decisión de invertir. No debe permitirse que los inversionistas privados puedan dar por descontado que los costos por los riesgos que ellos contraen serán solventados luego por los contribuyentes (...).

III. Mercados globales de bienes y servicios

En los mercados de bienes y servicios, la globalización se manifiesta en particular por el vertiginoso incremento del comercio exterior y de las inversiones directas en el extranjero. El comercio mundial creció en el período entre 1980 y el año 2000 a un ritmo que duplicó la producción, en

tanto que las inversiones directas en el exterior crecieron a un ritmo diez veces más rápido. La globalización del comercio de bienes y servicios no se distribuye de manera equitativa entre todos los países, regiones o sectores económicos. La mayor parte se desarrolla dentro de las regiones económicas integradas, como la Unión Europea (UE), o la Zona de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) que componen Canadá, EE.UU. y México. Una parte considerable del comercio mundial corresponde a bloques comerciales como la UE (participación en el comercio mundial de exportaciones intrazona y extrazona 1998: 36%), seguida por el NAFTA (18,4%), ASEAN (6,1%) y MERCOSUR (1,5%). Así es que tan sólo las dos terceras partes del volumen comercial de la UE se realiza dentro del mercado interno europeo. Sólo en segundo lugar se ubica el comercio entre los bloques UE, NAFTA y Japón. (...).

A. Pequeñas y medianas empresas (PYME)

Las PYME tienen una mayor capacidad de reacción frente a la competencia, son más flexibles y dinámicas. No obstante, luchan con múltiples problemas: además de insuficientes posibilidades de financiación (ver II), la escasez de adecuados recursos humanos capacitados se convierte en un problema cada vez más serio, así como la falta de experiencia y recursos para promover el sector externo y la cooperación. Otro problema es la escasa participación en las tareas de investigación y desarrollo. La Comisión recomienda incrementar las instancias de asesoramiento de carácter internacional y la promoción de redes que aseguren que las PYME puedan seguir participando de la transferencia de resultados obtenidos en la investigación y el desarrollo (...).

B. Lucha contra la corrupción

La Comisión reclama penalizar la corrupción en todos los niveles de manera más severa y efectiva. Por lo tanto, recomienda apoyar activamente la Convención Internacional contra la Corrupción aprobada por la OCDE, proporcionar desde las instancias estatales, especialmente las autoridades fiscales y aduaneras, mejor información a la fiscalía y crear fiscalías adicionales dedicadas específicamente a combatir la corrupción. Es necesario que la corrupción (...) sea sancionada de manera más severa y se

margine transitoriamente del sistema de contratación pública (registro anticorrupción) a aquellas empresas involucradas en actos de corrupción.

C. Desarrollo y costo del transporte

El intercambio global de bienes y la mayor división internacional del trabajo conducen a un drástico incremento del tráfico, con el consiguiente impacto ambiental. Si las diferentes modalidades de transporte cargan de manera desigual e incompleta con los costos económicos de la prestación del servicio, se ocasionan fundamentalmente dos problemas: un transporte barato induce a trasladar sectores de la producción a sitios ubicados a una distancia superior a lo económicamente lógico. Una imputación divergente de los costos macroeconómicos entre las diferentes modalidades de transporte genera desigualdades que en este momento afectan en particular a la navegación fluvial y a los ferrocarriles.

La Comisión Especial recomienda avanzar en la internalización de los costos sociales y ambientales por parte del sector del transporte, crear incentivos para un traslado gradual del transporte de ruta y ferrocarril a las vías navegables y eliminar totalmente cualquier subsidio con impacto ambiental negativo. Los ingresos provenientes de tributos ecológicos que gravan el sector del transporte deberán ser empleados a los fines específicos de eliminar sus consecuencias ecológicas y sociales negativas, además de adoptarse medidas tendientes a evitar el tránsito y propiciar tecnologías ecológicas en el sector de transporte y logística (...).

El hecho de que trasladar [grandes partes de la producción industrial de las naciones industrializadas a países emergentes y en desarrollo] resulte "atractivo" desde una perspectiva microeconómica se debe a que estos costos –como el financiamiento de la infraestructura– son trasladados a la sociedad. Los costos ambientales emergentes de los daños que provocan la destrucción de los paisajes, la polución, etc., constituyen una forma de endeudamiento encubierto. Serán las generaciones futuras las que deberán "pagar" en muchas formas la depredación de los recursos. La Comisión Especial recomienda de manera unánime una política de transporte sustentable, con plena internalización del costo social y ambiental derivado de la prestación. Lo importante es, a fin de cuentas, reducir el volumen a ser transportado, ir trasladando gradualmente parte del actual transporte de carga desde las rutas hacia los ferrocarriles y las vías navega-

bles y propiciar el transporte público de pasajeros. Se recomienda eliminar por completo los subsidios con impacto ecológico negativo en el sector del transporte.

D. La Organización Mundial del Comercio (OMC)

La Comisión Especial considera necesaria la adopción de medidas en el área de incumbencia de la Organización Mundial del Comercio (OMC) (...). En las próximas rondas de negociaciones será necesario mejorar la posición de los países en desarrollo en el mercado mundial. En principio, se trata de facilitar el acceso a los mercados, en particular para productos semiacabados y para la transformación de productos primarios. Por otro lado, será necesario ofrecer a los países en desarrollo la posibilidad de restringir en forma transitoria y limitada la apertura de sus mercados a la oferta de los mercados mundiales. Para participar en condiciones de competitividad en el comercio mundial, muchos países de los que integran la región denominada en el pasado Tercer Mundo, deberán aplicar previamente una estrategia de inversión y crecimiento en el plano nacional (...).

Dado que la liberalización del mercado de servicios afecta el futuro orden social y el empleo global, es imprescindible que el acuerdo de la OMC incluya las normas laborales elaboradas por la OIT y reconocidas a nivel mundial. Obviamente, deberán prohibirse y proibirse el trabajo infantil, la esclavitud y los trabajos forzados, algo que ni siquiera parece ser natural en los países industrializados, como prueba el ejemplo del trabajo forzoso que se impone a los reos en las prisiones norteamericanas (...).

La Comisión Especial recomienda excluir de las negociaciones del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS) al sector de “servicios soberanos”, como son la educación, la salud y los servicios públicos esenciales. Tampoco deberán asumirse compromisos internacionales que socaven el derecho comunitario o sean contrarios a la legislación vigente en los estados nacionales en materia de estándares y normas, cuando estos sean superiores a los que puedan resultar de las negociaciones sobre estándares internacionales en las prestaciones de servicios y eliminación de regulaciones que distorsionan el comercio. Particularmente en el marco de la contratación de obras públicas, como también en las regulaciones que rigen el acceso al mercado laboral europeo, deberán conservarse y, más aún, imponerse en los hechos, estándares europeos o nacionales. El objetivo es

preservar o, mejor aún, plasmar fácticamente los logros incorporados a los convenios colectivos de trabajo, la igualdad de oportunidades, la no discriminación y los objetivos fijados en materia de política social, ambiental y de crecimiento (...).

La Comisión constata por unanimidad que los estándares sociales y ambientales en la economía son imprescindibles. Considera que su integración a las normas que pueda aprobar la OMC es el instrumento adecuado para concretar objetivos ambientales, sociales y de desarrollo. Recomienda, asimismo, que las normas que rijan el comercio internacional otorguen igual rango a todos los acuerdos internacionales. La experiencia demuestra que, de lo contrario, puede ocurrir que en las decisiones tomadas en el seno del GATT/OMC se privilegie el postulado de la liberalización del comercio por sobre todos los demás aspectos políticos, sociales o ambientales. La Comisión ve la necesidad de establecer la relación entre acuerdos multilaterales y aquellos de la OMC. En caso de manifestarse contradicciones entre el derecho comercial internacional y las convenciones sobre derechos humanos, paz, medio ambiente y política social, se concederá prioridad a estos últimos. En este sentido, se recomienda recurrir a los instrumentos de conciliación de controversias, que han demostrado su eficacia, y posibles mecanismos de sanción (...).

Siendo la OMC una organización internacional que cuenta con una legitimación democrática sólo indirecta, depende de que todos sus estados miembros tengan las mismas posibilidades de participación en los procesos de toma de decisiones y adopción de resoluciones. En ese sentido, se aprecian ciertas falencias: el peso numérico de los países en desarrollo –representan 80% de todos los miembros del OMC– no se refleja en la influencia que éstos poseen. También preocupa el hecho de que el peso fundamental de las negociaciones de la OMC, al igual que en numerosas otras organizaciones internacionales (FMI, Banco Mundial, G7 u OCDE), descansa en los gobiernos. Esta visible falta de democracia deberá ser resuelta a través de una mayor participación e influencia de los parlamentos de los estados miembros. Tampoco resulta adecuado el nivel de transparencia, en particular, de los procedimientos de resolución de diferendos de la OMC. En consecuencia, la propuesta de la Comisión apunta a dar una mayor divulgación a los mecanismos de decisión de los órganos de la OMC.

IV. Mercados laborales globales

El desarrollo poco satisfactorio del mercado laboral de Alemania en relación con otros países no es producto de la evolución del comercio exterior ni de una desventaja en materia de costos de las empresas y productos alemanes en los mercados mundiales; por lo tanto, la globalización no es su causa en el sentido más estricto. Por el contrario, en los últimos años Alemania ha podido consolidar su posición como segunda nación exportadora detrás de EE.UU. (...). La mayor presión competitiva y de innovación conduce a una adaptación más rápida y flexible a las circunstancias cambiantes de los mercados internacionales. Sus características esenciales son el incremento de las exigencias en materia de calificación, la transformación que se aprecia en las formas de trabajo y la creciente flexibilización del horario de trabajo, además del desempleo estructural. En países con elevado nivel de productividad y salarios, la globalización agudiza el problema de desempleo entre sectores menos calificados. Éstos se enfrentan a una creciente competencia de países con mano de obra barata. La Comisión considera que la principal causa del elevado nivel de desempleo radica en la falta de crecimiento económico y el escaso consumo de la población, algo que llama la atención en la comparación internacional y que a la vez reconoce sus causas en una insuficiente coordinación macroeconómica de la política fiscal, monetaria y salarial. A ello se suman las consecuencias de la transformación estructural de la economía en los estados del este del país. La Comisión Especial juzga necesario adoptar medidas en diferentes sectores que atañen tanto al mercado laboral como a la política de empleo en el nivel nacional, pero sobre todo, europeo.

A. Medidas a tomar en el plano nacional

En el plano nacional resulta importante aumentar el esfuerzo de capacitación y calificación (...) que predisponga a la población activa a aceptar las exigencias en materia de innovación y flexibilización.

Para la Comisión Especial es importante que la Agencia Estatal de Trabajo concentre más sus esfuerzos en alcanzar el objetivo de colocar a quienes buscan trabajo en el mercado de trabajo regular. A tal efecto, es necesario reordenar y ampliar los esfuerzos en el área de capacitación y reconversión de mano de obra (...).

Como tercera medida en el nivel nacional, se recomienda reducir la jornada de trabajo en sus diversas expresiones. En particular, se sugiere contemplar aquellas reducciones que consideren las necesidades individuales de los ocupados (...).

B. Política de empleo a nivel europeo

El crecimiento y el empleo dependen en buena medida de las condiciones macroeconómicas que inviten a las empresas a invertir, y de una política salarial que fomente el empleo. Simultáneamente, el Estado deberá realizar las inversiones públicas necesarias para acompañar la modernización y la coyuntura económica. Desde comienzos de los años noventa, la política monetaria y fiscal no propicia el empleo. Con frecuencia ha actuado en forma procíclica, frenando así el crecimiento y obstaculizando la creación de empleo. La Comisión recomienda reformular los objetivos del Banco Central Europeo (BCE) análogamente a los de la Reserva Federal de Estados Unidos, de manera tal que las decisiones monetarias que adopte el directorio del BCE no sólo contemplen el postulado de la estabilidad, sino también las metas de crecimiento y empleo (...).

Asimismo, se recomienda ampliar el Pacto de Estabilidad y Crecimiento Europeo sobre la base del artículo 2 del Tratado de la Comunidad Europea, tomando como modelo la Ley Alemana de Estabilidad y Crecimiento. El artículo 2 del Tratado de la Comunidad Europea propicia una política fiscal anticíclica en función de las necesidades económicas. Exige un crecimiento sostenido sin inflación, que respete el medio ambiente y conlleve un elevado nivel de empleo. Una política de inversiones públicas en momentos de debilidad coyuntural impulsa el crecimiento y la ocupación a largo plazo, por lo que no corresponde financiar estas obras con recursos corrientes del período en curso. En etapas de debilidad coyuntural, resulta contraproducente una política financiera de estabilidad que refuerce la desaceleración. Por el contrario, los menores ingresos tributarios y el aumento en el gasto social deben ser compensados con un mayor endeudamiento neto. En etapas de reactivación, en cambio, es preciso reducir el endeudamiento. La Comisión recomienda, por otra parte, contribuir a estabilizar la coyuntura doméstica mediante una política salarial que tenga como criterio fundamental la productividad. Recomienda que el salario medio se incremente de acuerdo con el aumento de la productividad y el objetivo inflacionario fijado por el BCE (...).

V. Difusión del conocimiento y de las informaciones

El desarrollo de las nuevas tecnologías en informática y comunicaciones, con la consiguiente digitalización de los conocimientos, ha acelerado el cambio estructural socioeconómico de las sociedades más industrializadas. A menudo, este proceso es descrito como transición de una sociedad industrial a una sociedad del conocimiento y comparado en sus efectos con la transición de la sociedad agraria a la sociedad industrial del siglo XIX. Una característica esencial de este cambio es la creciente importancia de la información y el conocimiento y, por ende, del capital humano respecto de los demás factores de la producción: capital, recursos naturales o suelo (...). El cambio estructural que se perfila manifiesta una tendencia hacia los servicios (terciarización de la economía), la informática (digitalización) y una conexión global en red de la economía. Se suma una creciente base de los procesos económicos en el conocimiento. Este cambio tiene consecuencias importantes para el trabajo tradicional, hasta ahora básicamente industrial, que se va modificando tanto en relación con la actual estructura rígida de tiempo y espacio del mundo laboral, como también en relación con las formas de trabajo y las relaciones laborales, hasta una racionalización forzada, una atomización social y espacial y una mayor flexibilización del trabajo. En el plano político, se recomienda reaccionar ante estas tendencias promoviendo una mayor capacitación, más participación y un mayor grado de flexibilidad (...).

A. Brecha digital y social

Uno de los problemas básicos de la sociedad del futuro es lo que se denomina “brecha digital”: la división de la sociedad en sectores con acceso a las tecnologías de la informática y las comunicaciones y, por lo tanto, con acceso a la información y el conocimiento, y sectores sin acceso a los mismos (*digital divide*). Cuanto mayor sea el número de informaciones y comunicaciones relevantes en el plano social y económico que es transportado por las redes electrónicas, tanto mayor será el impacto de las diferencias sociales en el acceso a las nuevas posibilidades de la informática y las comunicaciones y tanto mayor será también el impacto de las diferencias sociales en el acceso a nuevas TI. La brecha digital hace esencialmente a la brecha

social. (...) Para superarla, la política deberá crear las condiciones propicias para un acceso universal, por un lado, y mejorar la infraestructura necesaria, por el otro. Al crear puntos de acceso públicos, un fondo con el que se financie el acceso a determinados servicios para grupos sociales escogidos y otros alicientes para su uso, se mejora el abastecimiento para todos a un costo razonable. Deberá promoverse una mayor capacidad en el manejo de los medios y mejorar cualitativa y cuantitativamente los contenidos de Internet.

También cabe solucionar ciertos problemas jurídicos que plantea Internet. El Estado deberá crear estructuras adecuadas que le permitan a sus ciudadanos autoprotgerse, sobre todo para resguardo de la esfera privada, defensa del consumidor y seguridad en el uso de TI.

B. La Ley de Patentes y el Acuerdo TRIPS

(...) En coincidencia con los tratados sobre derechos humanos, la Comisión entiende que facilitar la difusión de conocimientos es un bien público. En ese sentido, deberán adoptarse medidas tendientes a someter el Acuerdo de la OMC sobre Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (TRIPS, por su sigla en inglés) con la Directiva UE (98/44) sobre protección jurídica de invenciones biotecnológicas (directiva sobre biopatentes) a una revisión en relación con los mencionados problemas del agro, la salud y la biodiversidad. En el marco de esta revisión, quedarán excluidos del patentamiento los organismos vivos (incluidos microorganismos), genes y plantas en general. El avance del principio de la propiedad industrial determina que la educación y la investigación (tanto en la industria como en el sector universitario) sean considerados menos un bien público y se orienten más en función del interés por su explotación. Los principales perjudicados son los países en desarrollo, dado que un 97% de las patentes pertenece a empresas de los países industrializados y aproximadamente un 90% de las patentes que se solicitan en países en desarrollo y emergentes son de empresas con casa matriz en naciones industrializadas.

La implementación del acuerdo TRIPS dificulta la transferencia de las tecnologías ambientales patentadas hacia los países en desarrollo. Una política restrictiva de la empresa licenciadora puede impedir, incluso, la transferencia y difusión de cierta tecnología. Se recomiendan medidas tendientes a incrementar los efectos potencialmente positivos del acuerdo y reducir

aquellos potencialmente negativos. Para ello se puede promover tanto la difusión de tecnologías ambientales patentadas como crear alicientes que estimulen tecnologías ambientales innovadoras que respondan fundamentalmente a las necesidades de los países en desarrollo (...).

VI. Justicia de género

La *justicia de género* es un tema transversal y está presente en todos los capítulos técnicos. En el capítulo “Mercados financieros”, por ejemplo, se discuten los llamados presupuestos públicos con enfoque de género (*gender budgets*), que analizan los efectos del presupuesto nacional sobre diferentes grupos de hombres y mujeres; en el capítulo “Mercados laborales” se demuestra que resulta posible establecer una correlación positiva entre crecimiento, justicia de género y elevado nivel de ocupación, pero que esta evolución no es posible sin medidas políticas, la sanción de leyes de equiparación y medidas tendientes a promover a la mujer (...). Los efectos recíprocos entre globalización y relaciones de género son complejos, pero pueden ser reducidos a tres mecanismos centrales:

- En primer lugar, la globalización impacta de manera desigual en las condiciones de vida y trabajo de mujeres y hombres; muchas mujeres de sectores con escasos recursos en los países en desarrollo están entre los sectores perdedores de la globalización en el corto como en el largo plazo.
- En segundo lugar, la globalización se basa en alguna medida en la desigualdad entre los géneros, anterior a los efectos de la globalización. Esto se refiere sobre todo al acceso limitado de la mujer a competencias y capacidades laborales, al trabajo rentado, a recursos económicos como el capital y el suelo, así como a cargos ejecutivos. En muchos casos ni siquiera existe una igualdad de derechos ante la ley.
- En tercer lugar, la globalización modifica los acuerdos existentes entre los géneros. Aumentan algunos riesgos y discriminaciones específicas. Estudios realizados demuestran que la mujer se vio más afectada por la crisis financiera asiática y la consiguiente crisis social. Otro riesgo específico para la mujer es el contrabando de personas que Naciones Unidas califica como el “delito de más rápido crecimiento”.

Las mujeres y los niños son en particular los protagonistas de una nueva “clase de servidumbre” global. Básicamente, el contrabando de personas guarda relación con el mercado del sexo, el mercado del trabajo y la migración ilegal.

VII. Protección de los recursos naturales

(...) Pese al aumento de los problemas, la comunidad internacional de estados no ha sabido encontrar una respuesta adecuada a los problemas ambientales globales. Por lo tanto, la Comisión reclama con el voto unánime de sus miembros conceder prioridad al fortalecimiento de las instituciones ambientales y de sustentabilidad. Es fundamental la elevación del actual Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) a la categoría de Organización Mundial de Medio Ambiente, investida de un mandato fuerte y una adecuada dotación de recursos humanos y financieros. Hasta que este objetivo se concrete, será el Foro Mundial Ministerial sobre Medio Ambiente (GMEF, por su sigla en inglés) la organización encargada de impulsar y coordinar medidas de protección ambiental global.

La Comisión Especial aboga por encaminar la necesaria reforma estructural y crear en los países en desarrollo un clima de aceptación para posibles reformas a través de los mecanismos que ofrecen las Conferencias de Naciones Unidas (...).

VIII. Desarrollo sustentable

Los principios de un desarrollo sustentable

El concepto de *sustainable development*, en castellano “desarrollo sustentable”, define un desarrollo económico global que considera las necesidades sociales y ambientales. En la primera mitad de los años noventa, el concepto de sustentabilidad predominó en el debate ambiental y de desarrollo. El principio del desarrollo sustentable se hizo conocido en todo el mundo cuando en 1987 la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo presentó su informe “Nuestro Futuro Común”, conocido como Informe Brundtland, que definió el desarrollo sustentable como el

desarrollo que “satisface las necesidades presentes sin comprometer la posibilidad de que las futuras generaciones puedan satisfacer sus propias necesidades y optar por un estilo de vida a su elección”. Por primera vez, el concepto del desarrollo sustentable ambiental, social y económico se constituía en la base de una estrategia política integradora y global. La Comisión Especial “Protección del hombre y del Medio Ambiente” del 13º Parlamento Alemán señala que una política de sustentabilidad debe ser interpretada como política social que considera por igual todas las dimensiones de la sustentabilidad. El desarrollo sustentable fue concebido con el objetivo de superar la debilidad conceptual que implicaba un debate ambiental disociado de los problemas económicos y sociales.

IX. Evolución demográfica global

Estrechamente ligado al tema de la sustentabilidad está el tema de la evolución demográfica. No resulta posible determinar con una cifra exacta cuántos habitantes está en condiciones de “soportar” el planeta. La Comisión Especial parte del supuesto de que la población mundial crecerá hasta el año 2050 al menos en un número similar al verificado en las cuatro últimas décadas; es decir, 80 millones de personas, aproximadamente. La mayor parte del crecimiento demográfico tendrá lugar en los países en desarrollo (...). La Comisión Especial asume que por primera vez en la historia del mundo se invertirá la estructura etaria. En virtud de esta nueva estructura etaria, en las próximas décadas la población activa crecerá más rápidamente que la población total, lo que puede traer como consecuencia global un importante incremento en la desocupación y una profundización en la brecha de los ingresos. Estas tendencias no pueden evitarse sólo impulsando el crecimiento económico. (...) La implementación de las resoluciones de la Conferencia de Naciones Unidas sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo, Egipto, 1994) compromete al Parlamento Alemán a implementar las resoluciones correspondientes. Entre las medidas centrales figuran superar la demanda insatisfecha existente en información y asistencia para la planificación familiar, reducir la elevada mortalidad materno-infantil, reforzar la prevención contra el HIV/SIDA, y brindar asistencia elemental en materia de salud reproductiva, además de realizar inversiones en el área de las ciencias demográficas.

X. Construir la globalización a través de una gobernabilidad global

La política en sistemas con múltiples niveles de decisión

El diseño de una política global, de una gobernabilidad global (*global governance*), requiere contar con adecuadas instituciones reguladoras que trasciendan el nivel nacional. Los problemas que sobrepasan las fronteras deben ser abordados en sistemas interdependientes de niveles múltiples. Si bien los estados nacionales continuarán cumpliendo una importante función de bisagra, también deben delegar ciertas competencias en niveles superiores (internacionales y supranacionales) como inferiores (regionales y locales). El principio de subsidiariedad exige que los problemas sean solucionados de manera eficiente y democrática en el nivel técnico y organizativo más adecuado (y más próximo a la población posible).

A. El rol de la sociedad civil

Sociedad civil es sinónimo de mayor participación política en temas globales, con el propósito de superar el desencanto de la democracia representativa. Sin duda, los actores no gubernamentales también necesitan validar de manera permanente su credibilidad y respetar el primado de la democracia parlamentaria y su gobierno, en particular respecto de la tarea de legislar, del monopolio de la fuerza, y de la conducción de las negociaciones en conferencias internacionales (...). Más allá de eso, tanto los sectores empresarios como sindicales deben tener la posibilidad de manifestar su posición frente a proyectos de privatización y desregulación en el plano económico, laboral, social y ambiental, evitándose de esta manera que la tarea plasmada en los convenios colectivos de trabajo se vea minada por la globalización.

B. Tareas para los partidos y el Parlamento

La constitución de la Comisión Especial “Globalización de la Economía Mundial” muestra que el Parlamento Alemán es consciente de los desafíos y busca dar respuestas a los mismos. Es necesario fortalecer su rol como actor

democráticamente elegido en el marco de la gobernabilidad global: el Parlamento debe extender sus funciones de control y construcción en el plano internacional. En el caso de Alemania, eso significa una mayor participación del Parlamento Alemán en política exterior, además de un mayor intercambio con parlamentarios y actores de la sociedad civil europea e internacional. Una *task force* verificará qué medidas organizativas pueden facilitar el adecuado tratamiento parlamentario de los temas relevantes en el marco de la globalización; por ejemplo, el nombramiento de una instancia destinada a coordinar las *task forces* dedicadas a temas específicos en diferentes carteras, una Comisión de Asuntos Globales con régimen de consulta, análoga a la Comisión Parlamentaria sobre Asuntos Europeos (cuya ventaja práctica es puesta en duda por el grupo de trabajo del FDP) (...).

Considerando que muchos problemas que trascienden las fronteras no encuentran una solución en los métodos y los instrumentos convencionales de la política exterior nacional, la globalización es más que un proceso económico. Por el contrario: en el futuro será importante entender la globalización más allá de su aparente lógica económica. Las transformaciones iniciadas a comienzos de los años noventa fueron históricamente posibles y políticamente deseadas. Ahora se manifiestan tanto las debilidades como las fortalezas de este proceso. Ambas caras de la moneda hacen necesario diseñar una política global democrática y eficaz para que las oportunidades de la globalización estén al servicio de todos y permitan crear el mayor bienestar sustentable que sea posible.

RESUMEN

El Parlamento Alemán es el primero del mundo en constituir una comisión encargada de seguir sistemáticamente los temas de la globalización: la Comisión Especial sobre Globalización de la Economía Mundial-Desafíos y Respuestas, creada el 14 de diciembre de 1999. La misma se ocupa de estudiar las razones que llevaron a la globalización de la economía mundial, describir su impacto sobre la economía, la sociedad y la política, formular propuestas que permitan a la comunidad nacional e internacional construir el futuro con un criterio de responsabilidad y estudiar el impacto de la globalización sobre la sociedad alemana. Teniendo en cuenta que

muchos problemas que trascienden las fronteras no siempre pueden solucionarse a partir de los métodos y los instrumentos convencionales de la política exterior nacional, la globalización es más que un proceso económico. Hoy se manifiestan sus debilidades y fortalezas. Para que las oportunidades que el proceso globalizador puede brindar estén al alcance de todos, es necesaria una política global democrática y eficaz. Para ello, la Comisión analiza propuestas que contribuyen a “eliminar los principales efectos negativos de la globalización”.

ENSAYOS

Bioética, poder e injusticia: algunas reflexiones personales desde una perspectiva latinoamericana

Léo Pessini

Aceptando el desafío planteado por el Presidente de la Asociación Internacional de Bioética (IAB), Dr. Solomon Benetar, durante su reunión de Directorio (Italia, Massa Carrara, 27 al 30 de setiembre de 2001) en cuanto a utilizar *IAB news* como vehículo para propiciar los debates previos al Congreso Mundial de Bioética hacia fines de 2002 (3 de octubre al 3 de noviembre), quiero agregar algunos apuntes introductorios sobre ciertos desafíos que enfrenta la bioética en relación con el tema “poder e injusticia” propuesto por el congreso, desde el contexto latinoamericano y caribeño.

En sus comienzos, la bioética enfrentó el dilema ético derivado de los desarrollos en la medicina. En la década del 60, algunas de las áreas más sensibles eran temas tales como la muerte, la investigación sobre el ser humano, el uso de tecnologías en humanos, etc. Más tarde, a los temas originales de la bioética se agregaron problemas relacionados con la escala de valores vigente en las diferentes profesiones de la salud, como ser cuidados al enfermo, salud pública, salud mental, etc. De este modo, se introdujo un gran número de temas sociales en el amplio espectro de la bioética,

LÉO PESSINI

Ph.D. en Teología Moral, coordinador del Departamento de estudios e investigación en bioética del St. Camillus University Center en San Pablo, Brasil, vicepresidente de la Asociación Brasileña de Bioética. Autor de varias publicaciones; entre otras, *Problemas atuais de bioética*, S. Paulo, 2000.

entre ellos salud pública, asignación de recursos en el área de salud, salud de la mujer, población y ecología, para tan solo mencionar unos pocos.

Se ha dicho que la tecnología médica inspira confianza en el desarrollo de la bioética clínica. En un comienzo, los interrogantes planteados con mayor frecuencia aludían a la investigación sobre el ser humano y las nuevas tecnologías: el uso o la desconexión de la aparatología médica, la aceptación o no del consentimiento informado.

En algunos países de América Latina, el simple hecho de contar con tecnología de última generación y centros de cuidados médicos de alta complejidad, planteó dudas en relación con temas como discriminación, injusticia y exclusión en el campo de la medicina. Los problemas de más difícil resolución en la región no se centran en cómo utilizar la tecnología médica, sino en definir quién tiene acceso a ella. Un fuerte pensamiento social atraviesa la bioética latinoamericana. Culturalmente, conceptos fuertes como justicia, equidad y solidaridad deberían ocupar en la bioética latinoamericana un lugar similar al que ocupa la autonomía en Estados Unidos.

Según señala James Drane, conocido bioeticista y consultor de la Pan American Health Association, los latinoamericanos no son tan individualistas como los norteamericanos y están ciertamente menos inclinados al consumismo en sus relaciones personales con el médico. Sería un error pensar que el consentimiento informado y todo lo que ello implica no es importante para los latinoamericanos. El gran desafío es aprender de EE.UU., de los europeos y de otros sin caer en la ingenuidad de tratar de imitar e importar sus programas, razonamientos y concepción de vida.

I. Ampliando la reflexión ética del nivel “micro” al nivel “macro”

El gran desafío consiste en desarrollar una bioética latinoamericana que revea las exageraciones de otras perspectivas y que, redimiendo y valorando la cultura latina en sus aspectos más singulares, se constituya en una alternativa genuina, capaz de realizar un aporte al diálogo multicultural. No debemos olvidar que la bioética latinoamericana necesariamente sufre el impacto de la pobreza y la exclusión social. Elaborar la bioética sólo en el nivel “micro”, en estudios de casos para conocimiento deontológico, sin tomar en consideración esta realidad, no respondería ni a los deseos ni a las nece-

sidades de una vida más digna para millones de personas. Esta afirmación no invalida ni pone en tela de juicio el valor indiscutible de que todas las vidas humanas deberían ser salvadas, cuidadas y protegidas. No obstante, no debemos perder de vista la visión global de la realidad latinoamericana que es la de la exclusión.

Para las culturas contemporáneas, la medicina moderna se ha convertido en lo que la religión supo ser en su momento para el hombre medieval. Los temas que impactan la bioética se vuelven más centrales y despiertan creciente interés de parte del público en general. En el umbral de nuevas controversias bioéticas, los significados básicos están cambiando en todos los confines del planeta: el sentido de la vida y la muerte, de la familia, de la enfermedad, de quién es el padre o quién es la madre. Una mayor comunicación y el diálogo entre personas con diferentes puntos de vista ofrece enormes ventajas, en el sentido de que aportan un conocimiento más profundo de cada cultura y soluciones más sabias a similares problemas y situaciones críticas. Personas de diferentes regiones y culturas pueden trabajar juntas en la integración de diferencias sociológicas, históricas y filosóficas para algún día, quién sabe, generar un conjunto respetuoso y coherente de normas bioéticas, que pueda ser compartido por igual por personas de pensamiento religioso y secular.

Según J. A. Mainetti, América Latina puede ofrecer una visión bioética diferente de la de otras regiones del globo, y lo puede hacer por sus tradiciones humanísticas y debido a sus condiciones sociales como un conjunto de países periféricos. Para este bioeticista argentino, la disciplina filosófica europea, con tres vertientes principales (antropología médica, epistemología y axiología), estaría mejor dotada para transformar la medicina científica y académica en un nuevo paradigma biomédico humanista. Este abordaje podría evitar las denuncias que frecuentemente se lanzan contra la medicina en el sentido de que estaría ignorando o no acertando la verdadera dimensión que ha adquirido la deshumanización del sistema. El discurso bioético sobre autonomía, por ejemplo, podría enmascarar la despersonalización de los cuidados médicos y los riesgos de iatrogenia, la explotación del cuerpo y la alienación de la salud. Como respuesta al desarrollo de la biomedicina en la era tecnológica, la bioética debería ser menos complaciente y optimista en cuanto al progreso, y adoptar una postura más crítica en este contexto.

En las actuales circunstancias de la realidad latinoamericana, la bioética en tiempos de cólera, SIDA y sarampión, requiere de un enfoque ético

social que se preocupe por el bienestar común, la justicia y la equidad, más que por los derechos individuales y las virtudes personales. Una “ética macro” en la salud pública puede ser propuesta como una alternativa a la tradición angloamericana de la “ética micro” o ética clínica. En nuestros países pobres, la mayor necesidad es establecer una adecuada equidad en la asignación de los recursos y la distribución de prestaciones de salud.

En tal sentido, resulta ilustrativo para la perspectiva de América Latina analizar lo que señala Diego Gracia: “Los latinoamericanos se sienten profundamente incómodos con el manejo de los derechos y los principios. En lugar de definirse por bien o por mal están acostumbrados a juzgar cosas y acciones. Prefieren la benevolencia a la justicia, la amistad al respeto mutuo, la excelencia a los derechos. (...) Los latinos buscan la virtud y la excelencia. No creo que rechacen o menosprecien los principios (...) Dado que las culturas latinas tradicionalmente estuvieron orientadas por la ética de la virtud, el abordaje de los principios puede ser muy útil para evitar caer en algunos defectos tradicionales de nuestra vida moral, como el paternalismo, la falta de respeto a la ley y a la tolerancia. En la búsqueda de la virtud y la excelencia, los países latinoamericanos han sido tradicionalmente intolerantes. La tolerancia no integraba el antiguo catálogo de virtudes latinas. La verdadera virtud era la intolerancia, y la tolerancia considerada un vicio (...) Los anglosajones descubrieron la tolerancia como una virtud en el siglo XVII. Es posible que ésta sea la diferencia más significativa con otras culturas. El tema moral más importante no es el lenguaje que utilizamos para expresar nuestros sentimientos morales sino el respeto por la diversidad moral, la elección entre pluralismo y fanatismo. El fanatismo establece que los valores son totales, absolutos y objetivos, y deberían ser impuestos por la fuerza a otros, en tanto que la tolerancia defiende la autonomía moral y la libertad para todos los seres humanos y la búsqueda de un acuerdo moral a través del consenso”.*

En nuestras latitudes, la bioética debe prestar especial atención al nivel (social) “macro”, como alternativa a la tradición de la bioética elaborada a nivel “micro” (solución de casos clínicos). La bioética, resumida como un *bios* de alta tecnología y en forma de *ethos* individualista (privacidad, autonomía, consentimiento informado) necesita verse complementada, en

* N. del T.: traducción propia del inglés al español.

América Latina, por un *bios* humanista y un *ethos* comunitario (solidaridad, equidad, los otros).

Últimamente, el creciente movimiento de bioética en todo el mundo ha comenzado a enfocar temas éticos que preocupan a muchos científicos de América Latina y la región del Caribe. Daniel Wiklerd, ex presidente de IAB, señaló en su discurso del cierre del III Congreso Mundial de Bioética (San Francisco, EE.UU., 1996) sobre “bioética y responsabilidad civil”, se aprecian claramente cuatro etapas: a) Primera etapa: correspondiente a los códigos de conducta de los profesionales. La bioética es prácticamente interpretada como ética médica. b) Segunda etapa: irrumpe la relación médico-paciente. Cuestionamos el paternalismo, se debaten los derechos de los pacientes (autonomía, libertad, verdad, etc.). c) Tercera etapa: surgen temas relacionados con los sistemas de salud, incluyendo sus estructuras y formas de organización, financiamiento y gestión. Los bioeticistas se ven obligados a estudiar la economía y las políticas de salud (Callahan, 1980), y d) Cuarta etapa: se inicia hacia fines de los 90. La bioética asigna especial prioridad a la salud de la población; irrumpen en la escena las ciencias sociales, humanidades, salud pública, derechos humanos, el tema de la equidad y la asignación de recursos, entre otros aspectos candentes. Esta nueva agenda se relaciona estrechamente con el momento ético que vive América Latina.

II. El desafío de desarrollar una “mística” para la bioética

Para una línea de pensamiento marcada por el pragmatismo y por el culto a la eficiencia puede parecer extraño sugerir que la bioética requiere de una mística. No se trata de religión. Se trata de la necesidad de tener un horizonte de sentido, al margen de lo estrecho o amplio que sea, para que la bioética pueda desarrollar sus reflexiones y propuestas. Al mismo tiempo, no podemos hacer bioética si no optamos por un mundo con relaciones humanas. La opción en sí misma indica la necesidad de algún tipo de mística o de un conjunto de sentidos fundamentales que podamos aceptar y que nos sirva de base para cultivar nuestro idealismo, ejercer nuestras opciones y organizar nuestras prácticas.

No resulta sencillo definir en pocas palabras lo que puede ser una mística liberadora para la bioética. Necesariamente incluiría una condena al

concepto de trascendencia de la vida que rechaza la noción de sufrimiento y muerte como conceptos absolutos imposibles de tolerar. Incluiría la percepción de los otros como aliados, llamados a vivir en solidaridad, y comprender y aceptar esa solidaridad como un don. Sin duda, esta mística funcionaría como testigo, no permitiendo que prevalezcan intereses individuales egoístas que silencien la voz de los vulnerables y los excluidos, y enmascaren sus necesidades. Esta mística proclamaría que ante todo descubrimiento en las ciencias de la vida y el cuidado de la salud, el imperativo científico técnico del “*Puedo hacerlo*”, debe estar seguido de otro imperativo ético que pregunte: “*Por lo tanto ¿tengo que hacerlo?*” Asimismo, motivaría a individuos y grupos de los más diversos estratos sociopolíticos, económicos y culturales a unirse en el emprendimiento que significa dignificar la vida para todos, construir un paradigma económico, técnico y científico orientado en función de las demandas de la solidaridad humana.

III. Algunos apuntes a modo de conclusión

Los problemas bioéticos de mayor trascendencia en América Latina y el Caribe son los relacionados con la justicia, la equidad y la asignación de recursos en el área de la salud. Amplios sectores de la población padecen la carencia de tecnología médica e incluso del proceso, ampliamente deseado, de liberación de los enfermos. Existe todavía una gran dosis de paternalismo o caridad. El principio de la autonomía, tan caro a la perspectiva angloamericana, debe ser compatibilizado con la justicia, la equidad y la solidaridad.

La bioética elaborada en el mundo desarrollado en general ignoró los temas básicos que afligieron a millones de personas excluidas en este continente y se concentró en temas que para ellos son marginales o simplemente inexistentes. En el mundo desarrollado se habla acerca de morir con dignidad. En nuestros países nos vemos impelidos a proclamar que la dignidad humana antes que nada debería garantizar una vida con dignidad y no simplemente una supervivencia desgarradora, en lugar de estar preocupados por la muerte con dignidad. Entre nosotros, lo que ocurre es que la muerte prematura es injusta, trunca y destruye miles de vidas desde la infancia, en tanto que en el mundo desarrollado se muere luego de haber vivido y disfrutado de la vida con elegancia hasta el momento de

la vejez. Una supervivencia dolorosa ¿garantizará la dignidad al momento de partir?

Una característica de las regiones latinoamericanas y caribeñas es su profunda herencia cristiana católica, que en la actualidad sufre el fuerte impacto de las sectas fundamentalistas, propagadas a través de los medios electrónicos. El proceso de secularización ha llegado a la burguesía culta, pero no a los sectores más populares. La moral de la sociedad sigue siendo básicamente religiosa y confesional. Esta sociedad no conocía el pluralismo, que es la característica fuerte de muchos países desarrollados del mundo. Sin duda, lo que aquí surge es un desafío para el diálogo entre teología y bioética, entre la bioética secular, civil, pluralista, autónoma y racional, y el universo religioso.

Es necesario cultivar una sabiduría que desafíe el *imperialismo ético* de quienes utilizan la fuerza para imponer su propia moral a otros, así como el *fundamentalismo ético* de aquellos que se niegan a entrar en un diálogo abierto con otros, en un contexto más pluralista y secular. Quién sabe, acaso ha llegado el momento de reinterpretar la intuición pionera de V.R. Potter (1971), cuando acuñó la bioética como un “puente al futuro” de la humanidad al comienzo del nuevo milenio, como un “puente hacia un diálogo multi y transcultural” entre los diferentes pueblos y las diversas culturas. Este nuevo diálogo debería capacitarnos para recuperar nuestra tradición humanista, nuestro sentido de respeto por la trascendencia de la vida en su verdadera magnitud (cósmica y ecológica) y disfrutarla con dignidad.

RESUMEN

La bioética elaborada en el mundo desarrollado en general no tuvo en cuenta los temas básicos que afligieron a millones de personas excluidas en este continente. Mientras que en el mundo desarrollado se habla morir con dignidad, en nuestros países proclamamos que la dignidad humana debería garantizar primero una vida con dignidad y no simplemente una supervivencia desgarradora. Los problemas bioéticos de mayor trascendencia en América Latina y el Caribe son los relacionados con la justicia, la equidad y la asignación de recursos en el área de la salud. Grandes sectores sociales sufren la carencia de tecnología médica. Existe todavía

una gran dosis de paternalismo o caridad. El principio de la autonomía, tan caro a la perspectiva angloamericana, debe ser compatibilizado con la justicia, la equidad y la solidaridad.

En una sociedad que por su herencia cristiana católica no conocía el pluralismo, que es la característica fuerte de muchos países desarrollados del mundo, surge un desafío para el diálogo entre teología y bioética, entre la bioética secular, civil, pluralista, autónoma y racional, y el universo religioso, desafiando el *imperialismo ético* de quienes utilizan la fuerza para imponer su propia moral a otros, así como el *fundamentalismo ético* de aquellos que se niegan a entrar en un diálogo abierto con otros, en un contexto más pluralista y secular.

Continuidad y cambio El futuro de la política exterior alemana*

Wolfgang Schäuble

Recientemente, el historiador Paul Kennedy, autor de *Auge y declinación de las grandes potencias*, publicó un artículo sobre la sorprendente declinación de Japón, producto de un cuadro de debilidad económica generalizada, colapso del mercado accionario, desocupación creciente, evolución demográfica más que preocupante y escasa relevancia en política internacional.

Estos mismos conceptos podrían haberse escrito sobre Alemania y, de hecho, la opinión pública internacional se pregunta con creciente frecuencia si acaso Alemania no estaría siendo afectada por el "mal japonés".

Aliados en la Segunda Guerra Mundial y derrotados en forma aplastante, ambos países aprovecharon las décadas de posguerra para adoptar una actitud de prescindencia casi reparadora en el plano de la política exterior, a la vez que alcanzaron un auge económico sin parangón. Hace algunos años, incluso, y gracias a su importancia económica, parecían ser serios candidatos a ocupar bancas permanentes en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, siempre que se lograra avanzar en la reforma de dicha organización. Ahora, y al margen de que siempre me incliné por una banca europea

* Discurso pronunciado en alemán el 10 de marzo de 2003 en la sede de la Fundación Konrad Adenauer.

WOLFGANG SCHÄUBLE

Abogado y Doctor en Derecho Económico, es vicepresidente del bloque de la Unión Demócrata Cristiana/Unión Socialcristiana (CDU/CSU) para la política exterior, de seguridad y europea.

en el Consejo de Seguridad y, por lo tanto, nunca sentí gran entusiasmo por las ambiciones alemanas, esto parece haber caído en el olvido.

No quiero exagerar el paralelismo con Japón. A diferencia de aquel país, Alemania permaneció dividida durante la posguerra y fue el eje central por donde pasaba la disputa política mundial en los tiempos de la Guerra Fría. La unidad europea y la alianza atlántica fueron, por ende, el axioma básico y el consenso igualmente fundamental de la política exterior alemana. Esta política de doble integración en Occidente fue tan exitosa y la fuerza de atracción del modelo de éxito europeo y transatlántico tan grande, que terminaron por derribar la cortina de hierro y permitir que Alemania encontrara su unidad nacional.

Luego de la caída del muro y restaurada ya la unidad nacional en 1989/90, supimos resistir la tentación de recaer en una política más definida en términos nacionales, y menos interesada en integración, y de autodefinirnos como “potencia central europea”. Por el contrario, aprovechamos la reunificación para reforzar la dinámica europea de integración e impulsamos su extensión y profundización. Tanto el oficialismo como la oposición de turno interpretaron que la integración en la Unión Europea y en la OTAN volvía más tolerable la reunificación para nuestros socios y que la confianza en nuestra confiabilidad y previsibilidad como aliados era el capital fundamental de la política exterior alemana. El proyecto de un liderazgo compartido lanzado por el presidente Bush en 1991 en su iniciativa *partnership in leadership* mereció ingentes esfuerzos para crear una Europa unida que pudiera constituirse en un aliado fuerte de los EE.UU.

Diez años después debemos constatar, no obstante, que los cambios fueron muchos y acelerados. Algunos de nuestros aliados siguieron con preocupación el protagonismo que Alemania adquirió en 1991 a partir del proceso de descomposición de Yugoslavia. Ya por entonces se vislumbraba con cuánta rapidez podían resurgir viejas estructuras políticas y líneas de conflicto consideradas largamente superadas. Algunas de las diferencias en cuanto a los Balcanes que pudieron observarse entre la política de Londres, París y la por entonces todavía Bonn, recordaron en ciertos momentos la constelación reinante a comienzos del siglo xx. Felizmente, Europa supo evitar a comienzos de los años noventa que esta situación se prolongara en el tiempo.

Luego debimos aprender a aceptar que otros países relacionan iguales derechos con iguales deberes. Recuperada ya nuestra unidad nacional y

restaurada nuestra plena soberanía, se nos invitó a asumir nuestra cuota de responsabilidad para la prevención de la crisis y la solución de conflictos internacionales; de ser necesario, también por medios militares. No nos resultó fácil asumir esta responsabilidad. Por otra parte, a quienes nos criticaban por un exceso de celo en el manejo del poder militar podíamos recordarles que Europa y el mundo no habían hecho precisamente las mejores experiencias con una Alemania que había manejado el poder militar con absoluta arbitrariedad. Pero como una cooperación no puede ser unilateral, finalmente no fue posible soslayar las responsabilidades y los acontecimientos se sucedieron más rápidamente de lo que la mayoría había imaginado. Volker Rühle, ministro de Defensa a partir de 1993, advirtió que las Fuerzas Armadas alemanas necesitarían cuanto menos diez años para prepararse para dichas tareas. En esa oportunidad le manifesté que no me sentía tan seguro de que la historia nos daría ese tiempo. Efectivamente, no lo tuvimos.

Más tarde sobrevino la crisis de Kosovo y una vez más la Historia se reveló en toda su astucia. Sin el cambio de gobierno en 1998, seguramente no podríamos haber entrado en acción en Kosovo sin atravesar previamente dramáticas disputas internas –y no es seguro que hubiéramos podido salir airoso-. De haberse encontrado la izquierda conducida por Schröder y Fischer, en ese momento en la oposición, hubiera hecho todo lo posible para impedir que el Gobierno pudiera cumplir la palabra ya empeñada frente a los norteamericanos. Al margen sea dicho que en 1999 Schröder aprovechó el desafío planteado en el plano de la política exterior para recuperar estatura política, luego del desastroso comienzo de la coalición socialdemócrata-verde hasta la renuncia de Lafontaine; y en estos días me pregunto si acaso éste no es uno de los motivos que subyacen a su actual política exterior, que es tan inexplicable como irresponsable.

El 11 de septiembre de 2001 transformó el mundo del mismo modo que lo hizo el 9 de noviembre de 1989. Lo extraordinario es que ambos acontecimientos permitieron anticipar en forma directa su trascendencia, algo que en la historia de los grandes hitos de la política mundial suele ser más bien la excepción. De la “solidaridad irrestricta” enarbolada por la política oficial alemana se pasó rápidamente a la nueva “normalidad alemana”, que luego se transformó en la “vía alemana” y ahora se presenta en la figura del eje París-Berlín-Moscú. La perspectiva nos quita el aliento. Uno no puede menos que preguntarse qué interpretación es peor: la que supone que hubo una intención bien calculada, o aquella otra que cree que es

producto de la ingenuidad histórica o de la decisión de sacrificar la política exterior en aras de la política interior.

En el debate sobre Irak parecería ser que estamos más preocupados por lo que, a nuestro juicio, debería ser una política norteamericana correcta, en lugar de plantearnos cuál debería ser la política alemana correcta. Esto se traduce en la paradoja de que, por un lado, se advierte acerca de los peligros de una decisión unilateral de los EE.UU. y, por el otro, se anuncia que, no importa cuál pueda ser la decisión de las Naciones Unidas, Alemania en ningún caso participará de una intervención militar. Para rematar las contradicciones, el Canciller Federal declaró el 13 de febrero ante el Parlamento que la ayuda militar concreta –protección de las bases americanas, derecho de sobrevolar el espacio aéreo, participación de los aviones AWACS y sistemas antimisilísticos Patriot, tanques detectores de armas químicas y componentes sanitarios y marítimos– había sido acordada mucho tiempo atrás. No se trata, pues, de una disputa acerca de una participación concreta, sino más bien de retacear apoyo político y de negarse a hacer una demostración de unidad.

Para evitar caer en el unilateralismo, es necesario fortalecer las estructuras multilaterales. Negando su solidaridad, la política exterior alemana logrará, a lo sumo, el efecto contrario. Desgraciadamente, el escozor que despierta la violencia y la indignación que generan la injusticia y el sufrimiento no constituyen por sí solos un concepto de política exterior. Desear el desarme pacífico de Irak implica la necesidad de ejercer presión sobre Saddam Hussein. Tampoco eso está en duda; incluso se lo menciona en la declaración franco-alemana. Un dictador como Saddam Hussein sólo da el brazo a torcer cuando se lo presiona y sólo lo hace a último momento y cuando se siente acorralado. No se contribuye a generar ese clima creando la impresión de desunión entre los europeos, de desavenencias entre los aliados de la OTAN y de profundas disidencias en el Consejo de Seguridad.

Es cierto que el debate transatlántico enfrenta experiencias muy disímiles. Para los europeos, sobre todo para los alemanes, la experiencia de la guerra es tan existencial que el concepto mismo nos atemoriza. La población civil norteamericana no tiene una experiencia directa de lo que implica una guerra; y los riesgos para sus soldados se han mantenido siempre bajos gracias a un alto costo material, en donde la revolución tecnológica operada en la industria del armamento permite limitar estos riesgos desde la concepción y planificación en una dimensión totalmente diferente. El

shock que provocaron los atentados del 11 de septiembre radicó en comprender que en el nuevo mundo de la globalización, de los *failing states*, del terrorismo internacional y de una conducción bélica asimétrica, Estados Unidos ya no es invulnerable. Es ante esta situación que los norteamericanos reaccionan con el instinto primario que les dice que a fin de cuentas todo problema debe solucionarse con voluntad y el correspondiente esfuerzo material y técnico. En referencia a la mentalidad americana, Tocqueville escribía hace casi 175 años que el habitante de Estados Unidos aprende desde su nacimiento que en la lucha contra el mal y los obstáculos de la vida, no depende de nadie más que de él y que no existe nada que la voluntad humana no pueda superar si los individuos se unen para actuar en libertad. “*Get a man to the moon in ten years*”, fue la respuesta de Kennedy al *shock* que significó el lanzamiento del Sputnik.

Los europeos son más escépticos, y los planes norteamericanos para un orden de posguerra que abarque no sólo a Irak sino a toda la región de Oriente Próximo y Medio, les generan dudas en cuanto a si eso puede funcionar tan mecánicamente, y tan paso por paso.

La referencia a la democratización en Alemania y Japón después de la Segunda Guerra Mundial no parece ser muy convincente a la luz de tan diferentes antecedentes y condiciones. Sin embargo, también resulta difícil de refutar que Saddam Hussein constituye una amenaza, al menos potencial, para la estabilidad de la región, y que la difusión de armas de destrucción masiva en la era del terrorismo internacional –al margen de las relaciones efectivamente concretas que pueda haber entre Saddam Hussein y Al Qaeda– significa para la humanidad en general, y para el mundo occidental en particular, una amenaza, y que Saddam Hussein ha violado una y otra vez las sanciones internacionales que le fueron impuestas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Plantear si puede continuar haciéndolo o no, puede muy bien ser considerado una cuestión de relevancia para las Naciones Unidas. Por desgracia, parece ser cada vez más probable que efectivamente sólo resta la opción entre dos males, a saber: la opción entre una guerra, con todos los riesgos y consecuencias que ello implica, o una humillación calculada de los EE.UU., que más allá de todas las consecuencias para Estados Unidos y la Alianza del Atlántico Norte, también representa un riesgo difícil de sobrestimar para la estabilidad, con vistas a futuras amenazas. Una potencia que no posee rivales, pero que demuestra ser débil, pierde su credibilidad y, por ende, su función de generar orden y evitar el caos.

Por otra parte, y también esto debe formularse con mucha prudencia pero con absoluta claridad, si la guerra efectivamente llega a ser inevitable, me parece que está claro que es mejor hacerla sobre la base de la legitimación que implica un voto unánime del Consejo de Seguridad, que llevarla adelante cuestionada en su legitimación internacional; y si EE.UU., tal como afirman sus críticos, está decidido a actuar de todos modos, entonces habrá que preguntarse si existe la posibilidad de disuadirlo, y si la respuesta es negativa, otra vez habrá que considerar si no sería mejor contenerlo dentro de las estructuras multilaterales. Podría ser que un eje París-Berlín-Moscú no haga más que reafirmar a Estados Unidos en su decisión de avanzar en la tan criticada jugada solitaria.

En estos momentos, dentro del Consejo de Seguridad están a punto de chocar dos trenes que se acercan a toda velocidad. El choque parece ser inevitable e imparable. No obstante, no quiero dejar de buscar una salida. Aún podría ser la mejor solución plantear exigencias concretas y con un horizonte de tiempo claramente definido al régimen que gobierna Irak. Estas exigencias deben ir acompañadas de un *ultimátum* en caso de incumplimiento, un régimen de desarme y control duradero y un sistema de seguridad robusto; además de un acuerdo entre Europa, Estados Unidos y, en lo posible, otras potencias, acerca de cómo puede ejercerse presión sobre Saddam Hussein, y de la presencia militar necesaria para estabilizar la región en el más largo plazo. Sin embargo, las posibilidades de arribar a esta solución se van desvaneciendo.

La política seguida por Alemania ha contribuido sustancialmente a crear este dilema, cuando en verdad debería haber hecho todo lo posible para evitar la encrucijada.

Con esto no pretendo decir que la administración americana haga siempre todo bien ni mucho menos, ni que las dudas que despierta su política carezcan por completo de fundamento. No es eso lo que cuestiono. El tema es que si el objetivo era influir sobre Irak para que se avenga a un desarme pacífico e influir sobre Estados Unidos para que actúe coordinadamente con sus aliados, en el marco de nuestras posibilidades, intereses y responsabilidades, la política alemana ha hecho prácticamente todo mal. Es evidente que con desunión no se logran los objetivos fijados, ni en relación con Irak ni en relación con Washington. Antes de haber pasado nada, los daños causados ya son enormes, y eso que lo verdaderamente grave aún está por venir. La alianza atlántica está dramáticamente

dañada y el proceso de unidad europea está atravesando por su peor crisis en décadas.

El desarrollo de posiciones alternativas impulsadas a contramano de toda lógica diplomática reduce la flexibilidad de EE.UU. y conduce a un endurecimiento y no a un acercamiento de las posiciones, lo que a la vez tiene consecuencias desastrosas para la autoridad del Consejo de Seguridad.

¿Qué resta por hacer? Al margen de cómo termine la crisis de Irak. Lo cierto es que la política exterior alemana debe recuperar su claridad y confiabilidad. En este sentido quiero enumerar siete puntos:

1. Es necesario seguir impulsando la unidad europea y propiciar su extensión y profundización. En el mundo globalizado del siglo XXI, caracterizado por una creciente interdependencia, únicamente una Europa grande y fuerte, políticamente unida y capaz de actuar, responde a nuestros intereses y a nuestra responsabilidad. Pero esta Europa no es una alternativa a la alianza atlántica, sino una parte esencial de la misma. No es posible lograr la unidad de Europa en contra de EE.UU. Cuando luego de la Primera Guerra Mundial no fue posible lograr la unidad europea, eso se debió en parte a la rápida retirada de los norteamericanos de Europa, y después de la Segunda Guerra Mundial, la unidad europea y la alianza transatlántica se convirtieron en las dos caras de una misma moneda. Estas últimas semanas han demostrado, por otra parte, que quien pretende unir a Europa en contra de EE.UU., termina por dividirla. Por lo demás, hablar de unidad europea significa hablar de estabilidad en toda Europa. Es por eso que la integración de los países del Este sigue siendo un objetivo prioritario, superior aún a la solución de la problemática de los Balcanes. La ampliación de la UE demostrará si tenemos capacidad de acción y si Europa es capaz de proyectarse hacia el futuro, que es nuestro interés primario. Para Alemania, ubicada en el corazón de Europa, el ingreso de nuestros vecinos del Este no es una demostración de favor, sino un seguro de cambio para el futuro. Así como la pacificación de los Balcanes en los años noventa no fue posible sin EE.UU., hoy los europeos no están en condiciones de lograr una estabilización duradera en Europa del Este sin EE.UU., o en contra de su voluntad. Así es también en el caso de la integración irreversible de Rusia a las estructuras europeas y transatlánticas, que

debe ser un objetivo central de la política europea. La cooperación franco-alemana sigue siendo esencial para la unidad europea. Aunque no es condición única, lo cierto es que sin una cooperación entre Francia y Alemania, poco es lo que se mueve en la dirección correcta. Pero también eso exige prudencia. Francia siempre preservó una mayor independencia frente a EE.UU. y la alianza atlántica. En cierto momento demostró esa independencia también frente a Gran Bretaña u otros países miembros más pequeños en la Unión Europea. Eso obedece a múltiples razones y experiencias históricas. El interés de Alemania fue siempre balancear esta situación, no verse puesta ella misma ante la disyuntiva de tener que optar entre París y Washington o París y Londres; preservar una estrecha amistad con Francia y ser, al mismo tiempo, abogado de los estados más pequeños dentro de la Unión. De este modo, la cooperación privilegiada con Francia siguió siendo útil a los fines de Europa. También la figura del núcleo central europeo, sobre la que Karl Lamers y yo poseemos una suerte de *copyright*, fue concebida como motor de unidad europea y para nada como un elemento de división. Ahora Schröder ha roto ese equilibrio. El aislamiento y la marginalización que su política provocó han determinado una dependencia tan grande de Francia, que la política francesa se ve tentada de sobrestimar sus fuerzas. De hecho, cada vez son más las voces que afirman que la actual política francesa no estaba pensada tanto para imponerle límites a EE.UU., sino, más bien, a Alemania. La solución de conflictos en Costa de Marfil, la cumbre franco-africana y la visita de estado en Argelia, muestran a las claras estos días la distinción que Francia hace en su responsabilidad frente a la política mundial y en qué marco está situada la nueva amistad Chirac-Schröder del otro lado del Rin.

2. Una Europa pujante, capaz de interceder a favor de sus intereses y asumir sus responsabilidades en el siglo XXI, necesita una mayor capacidad, tanto política como económica y, sobre todo, militar. Sostener una estructura multilateral implica estar dispuestos a realizar nuestra contribución. Un socio europeo fuerte también responde a los intereses de EE.UU. y de la alianza atlántica. De poco vale criticar al aliado americano cuando crecientes diferencias internas minan la capacidad política y militar de la Alianza. Todo depende de la mayor capacidad europea. En cualquier caso, Alemania debería incrementar

su aporte, independientemente de que la cooperación se materialice en el marco de la OTAN o de la UE, y de que se concrete en el marco de una alianza intergubernamental o de una *“coalition of the willing”*. Para eso hace falta una reforma de las Fuerzas Armadas (*Bundeswehr*) tal cual la describiera el bloque parlamentario de CDU/CSU, y un incremento sostenido de nuestro presupuesto de defensa. Es fundamental reducir gradualmente la brecha tecnológica, promoviendo la investigación y una adecuada política de compras. Ningún país europeo está en condiciones de encarar ese desafío solo, de ahí que la cooperación y división de trabajo en el espacio europeo sea indispensable. Ello presupone confianza y confiabilidad. Ante este trasfondo, resulta doblemente perjudicial la embarazosa disputa en el Consejo de la OTAN en torno a la preparación de eventuales medidas de ayuda para Turquía. Al igual que otras instituciones, como la Política Exterior y de Seguridad Común, la Política de Seguridad y Defensa Europea y la OTAN, las Fuerzas Armadas (*Bundeswehr*) deberán desarrollar una vocación de asumir su cuota de responsabilidad mundial. Ya no resulta posible distinguir entre seguridad y amenaza.

3. Un análisis realista de la amenaza y una búsqueda de respuestas a los interrogantes planteados, libre de prejuicios, son condición previa para asumir responsabilidades en el plano exterior. Los europeos no tienen por qué recoger las respuestas que enarbola la nueva estrategia americana en política exterior, pero en todos los casos sí deben formularse las preguntas que le sirven de base. Hacerlo es una condición para el funcionamiento de la alianza atlántica y también para el fortalecimiento de las estructuras multilaterales. Actualmente, la seguridad ya no puede garantizarse, como sí era factible en tiempos de la Guerra Fría, sobre la base de una discusión fundamentada en la capacidad de destrucción recíproca. La soberanía política, la integridad territorial y la prohibición de la injerencia en asuntos internos de otros países, se vuelven problemáticas en la medida en que desde estados carentes de un orden político o caracterizados por un orden colapsado pueden partir amenazas para todas las demás regiones del mundo. Ese es el problema de Afganistán y Al Qaeda, o también de Somalia. Por eso, el derecho a la autodefensa, incluida la ayuda humanitaria y la no injerencia en asuntos internos, ya no bastan para asegurar la paz. Es preciso ir perfeccionando con mucha

prudencia el derecho internacional adaptado a esta nueva realidad. Si en esa evolución el concepto de soberanía pierde vigencia ordenadora, la legitimación mediante procedimientos de decisión regulados internacionalmente cobra creciente importancia. Por eso es necesario fortalecer tanto la capacidad de acción de las Naciones Unidas como el proceso de judicialización de las relaciones internacionales. Y precisamente por eso también debemos hacer todo lo que esté a nuestro alcance para que Naciones Unidas no se vea debilitada por enfrentamientos y la formación de ejes alternativos, algo que sólo puede hacerse junto con EE.UU. y nunca en su contra.

4. Del mismo modo que el orden internacional a favor de la estabilidad y de una paz segura no puede renunciar a la capacidad de imponer ese orden, tampoco bastan los medios militares. Por eso son igualmente importantes los conceptos y los esfuerzos por solucionar los conflictos en el nivel político y la prevención, además de un desarrollo sustentable y un diálogo mundial que preserve el espacio para las diversas identidades culturales y religiosas, exigiendo al mismo tiempo tolerancia y respeto por los derechos humanos básicos. El reclamo debe ser válido tanto para las regiones más pobres como para potencias mundiales como China y Rusia. El liderazgo común que propone la iniciativa *partnership in leadership* implica esfuerzos compartidos en pos de un cuadro de estabilidad y desarrollo mundial. La capacidad de acción norteamericana y la experiencia y los conocimientos europeos pueden servir de adecuado complemento. Luego de que en la crisis de Irak todo saliera tan dramáticamente mal, es importante hacer ahora todo lo posible para que la alianza atlántica y la cooperación mundial puedan fructificar en la crisis de Corea del Norte, en la lucha contra el terrorismo internacional, pero también en la estabilización de Oriente Próximo y Medio y en el conflicto en torno a Cachemira.
5. La particular experiencia histórica de Alemania nos impone nuestra propia responsabilidad para con el derecho a la existencia de un Estado de Israel y por una solución pacífica al problema de Palestina. Debemos demostrar la calidad de nuestra política en la relación con el mundo árabe y musulmán. Las relaciones con el mundo islámico son de especial importancia para superar las actuales tensiones. Nuestra buena y tradicional relación con Turquía y el mundo árabe, pero también el hecho de que Europa se convierte en una nueva patria para un

creciente número de musulmanes, es un motivo especial para conjugar el respeto por la diversidad con el fomento a las oportunidades y necesidades de modernización, esclarecimiento y tolerancia. A lo largo de los siglos, Europa acumuló, a expensas de grandes sacrificios y errores, experiencias en la limitación del poder secular y espiritual y en la capacidad de desarrollar un sistema jurídico capaz de asegurar la libertad de religión como espacio de fe y tolerancia. Son estas experiencias las que deberán fructificar en el siglo XXI.

6. El desarrollo sustentable no elimina el problema de los recursos limitados. Es preciso desarrollar una noción global de ecología, descartando soluciones nacionales, por ejemplo en la política energética, y encontrar soluciones que permitan que un aumento en el consumo energético de los países en desarrollo sea ecológicamente sostenible. Eso incluye una política que asegure el acceso mundial al abastecimiento de energía e impida que los monopolios puedan ser usados para generar situaciones de desestabilización. Globalización significa apertura de mercados y oportunidades justas para países de menor desarrollo. Si queremos evitar la desestabilización producto de la creciente migración masiva, será necesario que el proceso de una mayor división mundial del trabajo permita generar desarrollos diversos y preservar identidades diferentes.
7. Condición para todo eso es una recuperación de la dinámica económica y la competitividad. La desregulación de nuestro mercado laboral, la eliminación de un exceso de burocracia paralizante, la reforma de los sistemas de seguridad social que eviten su colapso en vista de la evolución demográfica, el énfasis en la política de educación e investigación que nos permita retornar al grupo de los primeros, y también una activa promoción del sector externo, descuidado por el actual gobierno –todo esto está ligado de doble manera a nuestra capacidad de acción en la política exterior–. Sin competitividad económica no tendremos influencia, y una sociedad desencantada del bienestar y del éxito, que aspira a que la dejen en paz, es decir que cede ante la tentación de la introversión, vivirá aferrada a derechos adquiridos y se negará a acompañar las necesarias reformas. Existe una estrecha relación entre el estado de introversión y el estancamiento económico. Ejemplos paradigmáticos opuestos son Japón y EE.UU. Sería conveniente aprender de lo que allí observamos.

RESUMEN

Frente al debate transatlántico las experiencias son diversas. Para los europeos, particularmente para los alemanes, el mismo concepto de guerra provoca temor. La población civil norteamericana, en cambio, no tiene una experiencia directa de lo que implica una guerra. El impacto que provocaron los atentados del 11 de septiembre radicó en la comprensión de que en el nuevo mundo globalizado de los *falling states*, del terrorismo internacional y de una conducción bélica asimétrica, Estados Unidos ya no es invulnerable. Ante la inevitabilidad de la guerra, se plantea que es mejor hacerla sobre la base de la legitimación que implica un voto unánime del Consejo de Seguridad. Sólo con unión pueden lograrse los objetivos fijados, tanto en relación con la posibilidad de ejercer presión sobre Saddam Hussein, como con respecto a disuadir a EE.UU. de iniciar una jugada solitaria. El desarrollo de posiciones alternativas impulsadas a contramano de toda lógica diplomática reduce la flexibilidad de EE.UU. y conduce a un endurecimiento y no a un acercamiento de las posiciones, lo que a la vez tiene consecuencias desastrosas para la autoridad del Consejo de Seguridad. La política exterior alemana debe impulsar la unión europea, fomentar una mayor capacidad política, económica y militar, analizar de manera realista las amenazas y buscar respuestas a los interrogantes planteados, demostrar la calidad de la política alemana en relación a nuestra responsabilidad para con el derecho a la existencia de un Estado de Israel y una solución pacífica al problema de Palestina, desarrollar una noción global de ecología y recuperar la dinámica económica y la competitividad.