

# Reflexiones sobre el desarrollo en América Latina y el Caribe

CONFERENCIAS MAGISTRALES  
2011-2012



NACIONES UNIDAS

CEPAL

# Reflexiones

sobre el desarrollo en  
América Latina  
y el Caribe

CONFERENCIAS MAGISTRALES  
2011-2012



NACIONES UNIDAS

CEPAL

**Alicia Bárcena**  
Secretaria Ejecutiva

**Antonio Prado**  
Secretario Ejecutivo Adjunto

**Ricardo Pérez**  
Director de la División  
de Documentos y Publicaciones

---

Publicación de las Naciones Unidas

LC/G. 2563

Copyright © Naciones Unidas, enero de 2013. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N.Y. 10017. Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

# Índice

Prólogo

<b>Alicia Bárcena</b> • Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).....	5
“El estado de las relaciones internacionales de América Latina y el Caribe”	
<b>Ricardo Lagos</b> • ex Presidente de Chile, 31 de marzo de 2011 .....	7
“Macroeconomía para el desarrollo: políticas anticíclicas y transformación productiva”	
<b>José Antonio Ocampo</b> , ex Secretario Ejecutivo de la CEPAL .....	13
“Nueva arquitectura financiera regional”	
<b>Pedro Páez</b> • Presidente de la Comisión Presidencial Ecuatoriana para el Diseño de la Nueva Arquitectura Financiera .....	43
“Las Naciones Unidas en la gobernanza global”	
<b>Joseph Deiss</b> • Presidente del sexagésimo quinto período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas .....	79
“Condiciones y desafíos para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe”	
<b>Alicia Bárcena</b> • Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).....	89
“El ascenso de China y la liberación de los países de América Latina y el Caribe de la trampa del ingreso medio”	
<b>Justin Yifu Lin</b> • Ex Vicepresidente Senior y Economista Jefe del Banco Mundial .....	103
“El nuevo rol del Estado”	
<b>Danilo Astori</b> • Vicepresidente del Uruguay .....	117
“Hacia una asociación estratégica entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe”	
<b>Benita Ferrero Waldner</b> • Presidenta de la Fundación Unión Europea-América Latina y el Caribe (EU-LAC) .....	123
“Inversiones para el crecimiento económico, la inclusión social y la sostenibilidad ambiental”	
<b>Michael D. Higgins</b> • Presidente de Irlanda.....	131



## Prólogo

Fiel a su vocación de promover un permanente debate sobre los grandes temas del desarrollo, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha venido realizando de manera periódica encuentros con personalidades del ámbito político y académico que nos han honrado con su presencia y han compartido con nosotros sus diagnósticos y su visión para el futuro de la región. Más allá del evidente interés intelectual que estas reflexiones suscitan, constituyen un insumo esencial para la elaboración de propuestas que, sin perder de vista el contexto cada vez más globalizado en que vivimos, estén en sintonía con las necesidades diversas de los países.

El presente documento contiene una selección de las conferencias más destacadas dictadas en la sede de la CEPAL durante 2011 y 2012. Su difusión responde a la enorme trascendencia de los temas tratados y al enfoque particular que han sabido darles nuestros ilustres visitantes a la hora de pensar el desarrollo.

En este libro convergen importantes reflexiones, como son, las condiciones y los desafíos para el desarrollo sostenible en una era en que el cambio climático se cierne sobre la humanidad no ya como una amenaza sino como una realidad cada vez más palpable, los fundamentos de una nueva arquitectura financiera internacional en el contexto de una crisis económica sin precedentes, originada en los países desarrollados y cuyos efectos aún se hacen sentir en nuestros países, el rol crucial de las Naciones Unidas en la gobernanza mundial, las cada vez más robustas relaciones comerciales entre China y América Latina y el Caribe, y las

potencialidades de una asociación estratégica entre la Unión Europea y la región. Reunidas en un solo volumen, estas conferencias magistrales dan cuenta de la necesidad de pensar el desarrollo desde una visión múltiple e integrada, como la ha venido haciendo nuestra institución a lo largo de los últimos sesenta años. Tal es, creemos, la condición para lograr el necesario cambio estructural en aras de una mayor igualdad y equidad.

**Alicia Bárcena**  
Secretaria Ejecutiva  
Comisión Económica para América Latina  
y el Caribe (CEPAL)

# El estado de las relaciones internacionales de América Latina y el Caribe <sup>1</sup>

---

**Ricardo Lagos Escobar**

Ex Presidente de Chile

Quiero en primer lugar agradecer la oportunidad de estar acá con ustedes en el inicio de este seminario en homenaje a Luciano Tomassini, donde tres instituciones –la OEA, el PNUD y la CEPAL– se reúnen para recordar y rendirle homenaje a este gran hombre. También estamos aquí para rememorar su rol destacado en el BID.

Cualquier que escuche esto y no conozca a Luciano pensaría que era un hombre de acción, pero ello no da cuenta de su gran fortaleza intelectual y cultural. Luciano Tomassini era una persona capaz de implementar acciones y políticas, pero detrás de eso había un hombre de una filosofía y de una enjundia cultural notables. Testigo privilegiado de su época, se involucró plenamente en ella y su libro póstumo *Rompiendo códigos: el cambio cultural de nuestro tiempo* es un legado de una envergadura que poco tiene que ver con el hombre de las relaciones internacionales y que refleja una mirada muy profunda sobre lo que el ser humano ha sido capaz de ir construyendo en nuestro planeta.

---

<sup>1</sup> Conferencia inaugural del seminario “El estado de las relaciones internacionales de América Latina y el Caribe”, dictada en la sede de la CEPAL, en Santiago de Chile, el 31 de marzo de 2011.

En el prólogo de su libro, Tomassini nos dice que el título lo extrajo de una obra teatral de Hugh Whitmore llamada "Rompiendo códigos", basada en un personaje de la vida real, Alan Turing, joven y brillante matemático del Reino Unido que trabajó para el servicio de inteligencia británico durante la Segunda Guerra Mundial y logró descifrar los códigos secretos de la máquina Enigma, que permitían al ejército nazi intercambiar información. Pero luego señala que en esta obra de teatro hay otros dos códigos que también aparecen descifrados, el del hermético lenguaje de la sociedad británica y el de la oculta personalidad homosexual del personaje de la obra. Alan Turing se suicidó en 1954 comiendo una manzana infectada con cianuro. En 2009, Gordon Brown le confirió, a título póstumo, la Medalla al Heroísmo.

Y lo que hace entonces Luciano es también romper tres códigos, como el personaje de la obra de teatro. El primer código, por qué la cultura está en el centro y en el origen de todo; el segundo, por qué estamos viviendo el fin de una época que comenzó en el Renacimiento; y, el tercero, cuál es el código de este cambio de época.

Tomassini se cruzó muchas veces en mi vida, desde aquellos tiempos en que dejó el BID para trabajar en el Instituto de Integración para América Latina (INTAL), que tenía su sede en Buenos Aires, y donde participé en algunos proyectos a los que él me invitó.

En un artículo escrito para el Banco Central de Chile titulado "Renegociando la deuda externa", Pablo Neruda explica que como embajador le tocó en su momento renegociar la deuda externa de Chile en el Club de París y entró a un mundo que él no conocía, donde, entre tasas Libor y *prime*, había que renegociar esa deuda. No entendía mucho del debate, pero en medio de las discusiones empezó a pensar qué cosa tenía él en lo personal que negociar y llegó a la conclusión que tenía una deuda personal con Walt Whitman y Rimbaud y decidió renegociar su propia deuda externa.

Creo que hoy debo renegociar mi deuda con Luciano Tomassini, con ese hombre que en una de sus visiones profundas una vez me dijo que estábamos llegando a un mundo nuevo y que no sabíamos cómo navegar en él.. Porque las relaciones internacionales en los últimos 300 años se definieron en la Paz de Westfalia, el equilibrio entre las naciones para mantener la paz, entendiendo que la paz en el mundo es el equilibrio entre las naciones que se produce en Europa. Cuando se pretende romper ese equilibrio entre las potencias europeas, se produce la guerra. Napoleón intentó hacerlo y ya sabemos lo que sucedió. Pero desde la

Paz de Westfalia, donde, entre otras cosas, se decidió poner término a todas las guerras de religión que asolaban Europa, se pudieron concebir las relaciones internacionales.

Y Luciano Tomassini habla acerca de la última etapa de las relaciones internacionales, después de la Segunda Guerra Mundial, en que se intenta romper el equilibrio entre las naciones a través del predominio de la Alemania nazi. La última etapa es cuando pasamos de un mundo europeo a un mundo planetario, es el equilibrio entre Estados Unidos y la Unión Soviética. Un equilibrio nuclear, dramático para la humanidad, pero equilibrio, a fin de cuentas.

Y entonces, cómo vivimos ahora en un mundo donde todos los países, grandes y pequeños, estábamos acostumbrados a manejarnos en el equilibrio entre las naciones. Cae el Muro de Berlín y queda una sola gran potencia política y militar: los Estados Unidos. Y ello supone un enorme desafío para ese país. Ahora que hay un número uno en el mundo, ¿cuál su conducta internacional? ¿Es la policía del mundo, es el conquistador del mundo? ¿O es mejor ser Atenas y tratar de difundir los principios por la vía, como dicen ahora, del *soft power*?

Entonces empieza a tener sentido la política internacional de Chile en la Primera Guerra Mundial. En ese conflicto bélico, Chile fue neutral. Y pasó la guerra, no fuimos de los primeros en la Liga de las Naciones, pero no tomamos partido en esa guerra, quedaba muy lejos. En la Segunda Guerra Mundial fuimos neutrales, hasta que no pudimos serlo y en 1943 declaramos la guerra a Alemania e Italia. Era una forma de entender las relaciones internacionales.

¿Y cómo se construyen entonces las relaciones internacionales en este mundo nuevo, en este mapa incógnito, en el que ya no hay equilibrio entre las naciones y donde todos los países, grandes o pequeños, tenemos que aprender nuevamente a manejarnos? Y el Tercer Mundo, en cierto modo, es tercero porque quiere mantener la equidistancia respecto del equilibrio entre los dos grandes poderes.

¿Cómo se construyen las relaciones internacionales en la época de la superpotencia? Se trata de un aprendizaje colectivo para todos, por cierto también para los Estados Unidos. Podríamos decir que entramos en una época donde algunos piensan que es el momento del unilateralismo y la guerra de Irak de 2003 es la expresión de ese unilateralismo, pero también de sus limitaciones. Como lo dijo en su momento el presidente Chirac: "Van a ganar la guerra, pero para ganar la paz no basta Estados Unidos". Creo que

la guerra de Irak, por una parte, y la crisis económica de 2007-2008, por otra, sientan las bases de una nueva era en las relaciones internacionales que yo llamaría la era del equilibrio, la era del diálogo.

Porque hoy está claro –y el Presidente Obama lo tiene claro, lo que le ha dado un giro a la política internacional de los Estados Unidos– que para muchos temas globales, no sólo el del mantenimiento de la paz, los Estados Unidos, con todo su poder, no pueden actuar en solitario. Pero el resto de las potencias también saben que para abordar el mantenimiento de la paz y todos los otros temas globales, sin los Estados Unidos, no se puede.

Por lo tanto, creo que estamos en una etapa muy distinta de las relaciones internacionales, que no sabemos todavía cómo va a evolucionar, si habrá una institucionalidad nueva en las relaciones del G-7, las relaciones del G-20, las relaciones de éste con el Sistema de las Naciones Unidas, en qué medida lo que haga el G-20 fortalece al Sistema de las Naciones Unidas. Son temas en los cuales en un seminario como este hay mucho que decir. Pero también creo que es un tema donde nuestra América Latina tiene que repensarse a sí misma. Hacía mucho tiempo que América Latina no era el 15% de algo en el mundo; ni en comercio, cuya participación ha venido decreciendo, ni en tantos otros temas. Pero en el G-20, si son 20 integrantes y tenemos 3, aritméticamente al menos valemos un 15%, siempre y cuando hablemos como una sola voz.

Pero también digamos que como resultado de la crisis tenemos que tener una forma de actuar con mayor seguridad en nosotros mismos. Es otra América Latina la que emerge; a lo mejor es la América Latina que retoma el crecimiento que interrumpió la crisis en el período 2003-2008, con una expansión de un 25% en su producto, con una baja en las cifras de desempleo de un 44% a un 35%. Es una América Latina que tal vez emerge con un poco más de seguridad respecto de lo que puede hacer.

Creo que este es el gran tema hoy. Porque esa América Latina aparentemente es más desde el punto de vista institucional, aparentemente es más segura del punto de vista de la forma en que está saliendo de la crisis, y de cómo es capaz de plantear ideas en los grandes debates de la política contemporánea.

Y entonces quisiera plantear, ¿qué habla para esta región, desde Chile el reciente discurso del presidente Obama en que nos invita a debatir en un plano de igualdad?, ¿cómo vamos a hacer para discutir en un plano de igualdad a partir de las diferencias que tenemos respecto de la agenda? Porque indudablemente el presidente Obama estableció una agenda muy

clara: seguridad, competitividad y comercio, temas financieros, temas energéticos, cambio climático, energía renovable, educación, narcotráfico, droga, migraciones. Y, por cierto, incluyó fortalecimiento de la democracia y derechos humanos.

La cuestión es cómo abordamos estos temas. Hay casos, como el libre comercio, en que coincidimos, pero otros, como la legislación anti-*dumping* o los subsidios, en que vamos a tener diferencias. Pienso que el Congreso de los Estados Unidos no va a reducir los subsidios agrícolas cuando expiren en 2012, porque es un año de elecciones. Y creo que el presidente Obama en buena hora hizo una reflexión sobre el rol que juega el G-20, aunque tal vez habría podido decir que a veces es difícil consensuar en ese grupo, como lo hemos visto en las últimas reuniones donde el presidente Obama plantea que se requieren paquetes adicionales de estímulo para salir de la crisis y los europeos son un tanto más temerosos y apuestan por combatir la inflación y aplicar políticas de ajuste.

El Presidente Hu Jintao, cuando vino a América Latina, habló ante el Congreso del Perú y desde allí en cierto modo a la región, y planteó una asociación de cooperación integral; esbozó los principios de esa asociación y señaló los ámbitos prioritarios y concretos que esta debía abarcar.

Ante el planteamiento del presidente Obama tal vez valdría la pena explorar la forma en que vamos a asumir este desafío y participar en la agenda que él propone. Sé que en temas como el cambio climático tal vez podamos tener un nivel de cooperación que nos asemeje a lo que en su momento planteó Kennedy con la Alianza para el Progreso. En otros, a lo mejor tendremos diferencias.

Me parece importante explicitar la necesidad de un diálogo entre iguales, cuando conocemos las diferencias que tenemos frente a muchos temas. Creo que esa es la forma de responder positivamente a la invitación del presidente de los Estados Unidos, señalando que América Latina toma en serio sus palabras y que nos hacemos parte de esta agenda, a la vez que sinceramos diferencias y proponemos caminos concretos para avanzar. Tomemos ese discurso en lo positivo que tiene y creemos las instancias para discutir los diferentes temas de igual a igual. Hagamos el esfuerzo para concretar la agenda, démosle forma a lo que todavía es materia prima. Si nos invitaron a un diálogo de iguales, recojamos el guante. Y si de eso se trata, entonces pensemos o repensemos la Red Internacional de América Latina (RIAL) del siglo XXI. Cómo diseñamos la RIAL para este nuevo mundo donde es tan importante el equilibrio del diálogo. Y es un diálogo al cual estamos todos invitados a participar. Por ello Obama ha indicado en más

de una oportunidad que desea desplegar una agenda no “para” América Latina, sino con América Latina. Tal vez entonces, los mandatarios de América Latina, de cumbre en cumbre, con tantas siglas que expresan los distintos procesos de integración, encuentren el tiempo para concretar el corpus de ideas en torno al cual se construye este diálogo.

Y entonces, si tenemos a la OEA, al PNUD, a la CEPAL, para proveer ese liderazgo intelectual que siempre nos han dado, y aquí estamos rindiendo homenaje a Tomassini y una de las instituciones que él promovió fue esa red de institutos de América Latina para pensar la política exterior de América Latina, tal vez debemos seguir el hilo conductor del pensamiento de Tomassini y tratar de plantearnos cuál debiera ser hoy esta red de institutos para darle una agenda coherente que, al menos en el plano de las ideas, nos permita asumir y hacer nuestro el desafío que formula el presidente Obama. Y como siempre en la historia, si queremos avanzar en cosas concretas adentrémonos primero en el plano más abstracto de las ideas. Porque si las ideas son concretas y claras, tal vez las políticas que las llevan a la acción serán más fáciles de implementar.

En tanto no exista esa capacidad nuestra para responder, creo que va a ser más difícil realizar las tareas que nos hemos propuesto. Y si eso es así, diría que el mejor homenaje a Luciano Tomassini sería tratar de comenzar a avanzar en este siglo veintiuno a la luz de esta nueva realidad. Westfalia quedó atrás, pero el equilibrio de poderes de la Europa de los siglos diecisiete, dieciocho y diecinueve es el equilibrio del diálogo, indispensable hoy para abordar los problemas de la agenda global. Y para que esa agenda tenga éxito, tenemos que ser capaces de dar un salto de gran envergadura, resolver nuestros problemas entre todos globalmente, lo que implica que cada uno de los países, poderosos o pequeños, cedan un pequeño pedazo de su soberanía, como lo hicieron en su momento los señores feudales cuando perdieron el derecho a acuñar su propia moneda y a tener su propio ejército y se subordinaron al rey absoluto y formaron los Estados nacionales.

La CEPAL, en su condición de Casa de las Naciones Unidas es tal vez la instancia indicada para comenzar a reformular una respuesta colectiva, en el marco de un diálogo fructífero, para problemas globales que nadie puede resolver aisladamente. Si hemos de iniciar un diálogo latinoamericano con los Estados Unidos, pensemos cómo diseñamos esta red ahora para intercambiar ideas, fortalecernos y brindar respuestas que ayuden a nuestros gobernantes. Será el mejor homenaje a Luciano Tomassini.

# Macroeconomía para el desarrollo: políticas anticíclicas y transformación productiva <sup>1</sup>

---

**José Antonio Ocampo**

Ex Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica  
para América Latina y el Caribe (CEPAL)

## I. Introducción

La reciente crisis financiera internacional ha sido una prueba de fuego para el análisis macroeconómico, como lo fue en el pasado la crisis de los años treinta. Ni de la una ni de la otra salieron bien libradas las ideas económicas ortodoxas sobre autorregulación de los mercados. La de los años treinta fue, además, el origen de lo que hoy conocemos como el análisis macroeconómico, que nació bajo el liderazgo intelectual de John Maynard Keynes. Desafortunadamente, la macroeconomía no fue siempre fiel a su legado, pero la crisis reciente ha hecho renacer con fuerza la vigencia de su pensamiento, en particular sus reflexiones sobre la inestabilidad inherente a los sistemas financieros y el papel dominante que desempeña la demanda agregada en la determinación del nivel de actividad económica y empleo.

Para el mundo en desarrollo y para América Latina, las crisis también han sido gestoras de ideas y prácticas económicas. La década de 1930 representó el origen de las formas de pensamiento económico

---

<sup>1</sup> Conferencia magistral dictada en la sede de la CEPAL, en Santiago de Chile, el 11 de abril de 2011.

que luego desarrollaría la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) bajo el liderazgo intelectual de Raúl Prebisch y que darían lugar a una corriente de pensamiento que vino a denominarse el estructuralismo latinoamericano. En épocas más recientes, los efectos de los pronunciados ciclos financieros internacionales experimentados por los países en desarrollo desde los años 1970 han motivado la gestación de nuevas ideas macroeconómicas. El relativo éxito que tuvo el mundo en desarrollo en lidiar con las turbulencias financieras mundiales recientes puede ser un indicio de que finalmente hemos aprendido a manejarlas. Por ello, es esencial saber interpretar correctamente cuáles son los factores que contribuyeron a ese resultado.

El análisis macroeconómico nació de la necesidad de entender la dinámica macroeconómica de corto plazo, pero también incorporó más tarde el análisis del crecimiento económico. En los países en desarrollo las ideas esenciales surgieron a partir de los años cuarenta y cincuenta. El concepto que vino a ocupar el centro de atención es el papel que cumple el cambio tecnológico como motor de crecimiento, aunque estrechamente ligado a la acumulación de capital físico y humano. Para los países en desarrollo, este análisis incorporó desde sus orígenes tres conceptos adicionales: i) el papel de los excedentes de mano de obra y el dualismo en los mercados de trabajo al que dan lugar (que se vincula a las contribuciones del economista caribeño W. Arthur Lewis); ii) el de las restricciones de balanza de pagos, iii) y el papel central del proceso de industrialización como mecanismo de transmisión del progreso técnico.

La CEPAL y el pensamiento económico estructuralista han estado, ayer como hoy, en el centro de estos debates. Raúl Prebisch, en cuyo honor se creó esta cátedra, fue, por cierto, el gran pionero de estas ideas. Por eso, en la sección II se resumen algunas de sus principales contribuciones y las de la CEPAL al análisis macroeconómico. Esta discusión es sucedida en la sección III por una mirada al principal determinante de los ciclos económicos en el mundo durante las últimas décadas –los ciclos financieros internacionales– y lo que esto implica para un buen manejo anticíclico de la política macroeconómica. La relación entre crecimiento económico y estructura productiva es objeto de atención en la sección IV. Por último, en la sección V se presentan las conclusiones.

## **II. La CEPAL y el análisis macroeconómico**

### **1. Los aportes clásicos**

A riesgo de alguna simplificación, se puede decir que las principales contribuciones de la CEPAL al pensamiento macroeconómico se focalizan en dos conceptos. El primero se refiere al papel crucial que cumple la balanza de pagos como determinante de los ciclos económicos de los países en desarrollo y, por ende, como centro de atención de las políticas anticíclicas. El segundo es la importancia del cambio en las estructuras productivas en el crecimiento económico, con la industrialización como su expresión más relevante. Ambas ideas tienen implicancias respecto de la acción del Estado y están, además, ligadas a una concepción del orden económico internacional como un sistema centro-periferia, donde los ciclos económicos y el progreso técnico se originan en el centro y se propagan a la periferia. A estas ideas pueden agregarse al menos dos: la necesidad de mejorar los mecanismos de financiación y lo que se ha dado en denominar la teoría estructuralista de la inflación; sin embargo, por razones de espacio, no serán objeto de atención en este ensayo.

El primero de estos conceptos nació de la crisis mundial de los años treinta. La vinculación entre choques externos y ciclos económicos era muy conocida en la región y en materia de política económica se había reflejado en la tendencia de un grupo importante de países a abandonar el patrón oro o el patrón plata por períodos más o menos prolongados. La crisis de los años treinta destrozó los cimientos de la ortodoxia con el colapso definitivo del patrón oro en el propio centro. La teoría y práctica económicas experimentaron cambios profundos: la idea central, que captó el pensamiento keynesiano, es que la tarea fundamental de la política macroeconómica es moderar los ciclos económicos.

La política macroeconómica anticíclica surgió simultáneamente en América Latina, pero las modalidades dominantes de intervención en el funcionamiento del mercado fueron distintas, como reflejo de los determinantes diferentes del ciclo económico en el centro y la periferia de la economía mundial. En efecto, mientras el eje del pensamiento keynesiano fue la estabilización de la demanda agregada mediante una política fiscal y monetaria activa, el predominio de los choques externos, tanto los provenientes de los precios de los productos básicos como de la cuenta de capitales, hizo que en los países latinoamericanos el foco de atención se desplazara hacia la balanza de pagos.

En el análisis macroeconómico tradicional se ha desarrollado el concepto de dominancia fiscal (*fiscal dominance*) o de “predominio fiscal” para referirse a situaciones en que la política monetaria está dominada por lo que acontece con las finanzas públicas. Utilizando un término similar, se puede decir que el concepto cepalino es el de “predominio de la balanza de pagos” en la dinámica macroeconómica de corto plazo. Esto implica que la tarea macroeconómica fundamental de la política económica consiste en cómo moderar los choques de oferta agregada de origen externo más que el manejo de la demanda agregada. Más aún, el problema fundamental en el comportamiento de la demanda agregada es que los ciclos externos tienden a producir efectos esencialmente procíclicos por la vía del ingreso de los exportadores, de la disponibilidad y costo del financiamiento externo y de los efectos que ello tiene en las tasas de interés internas, con efectos algo más ambiguos en el tipo de cambio. Estos temas se abordarán más adelante.

No en vano, la intervención en la balanza de pagos se transformó en el principal foco del manejo macroeconómico en los países latinoamericanos, con el fin de manejar los choques externos tanto positivos como negativos. El aparato de intervención se tornó cada vez más complejo: con variantes nacionales, incluyó el control de cambios y de capitales; aranceles y control directo a las importaciones; impuestos a las exportaciones tradicionales e incentivos a las no tradicionales; tipos de cambio múltiples y, desde mediados de la década de 1960, regímenes de devaluación gradual. Desde los años setenta, los procesos de liberalización económica racionalizarían y desmontarían muchos de estos instrumentos de intervención, dejando descansar el manejo de la balanza de pagos sobre uno de ellos, el tipo de cambio, cuyos efectos en la actividad económica de corto plazo son, según se verá, ambiguos.

Como lo refleja la naturaleza de muchas de las intervenciones mencionadas, ellas estuvieron íntimamente ligadas al segundo componente de la política macroeconómica cuyo foco de atención fue el crecimiento a largo plazo: la estrategia de industrialización. La concepción fundamental de esta política es la del crecimiento como un proceso de cambio estructural, en que los sectores primarios dan paso a las actividades industriales y de servicios modernos y donde la industria desempeña el papel fundamental como mecanismo de transmisión del progreso técnico.

La gran paradoja que este proceso encarna estuvo siempre vinculada a las complejidades de su manejo en economías cuyas ventajas comparativas estáticas yacían claramente en la producción de bienes primarios. Aparte de la visión según la cual esta estrategia se justificaba por la tendencia al deterioro secular de los precios de los productos básicos (una idea que

no ha sido corroborada tal como fue formulada entonces), la justificación básica de esta estrategia es que los distintos sectores de la economía tienen diversa capacidad para transmitir y generar progreso técnico.

Cabe resaltar que, según esta visión, la solución no era aislarse de la economía internacional, sino redefinir la división internacional del trabajo para que los países latinoamericanos pudieran beneficiarse del cambio tecnológico que, con mucha razón, se veía estrechamente ligado a la industrialización. En otras palabras, lo que se proponía la estrategia de industrialización era crear nuevas ventajas comparativas. Más aún, las políticas de industrialización variaron a lo largo del tiempo, en parte para corregir sus propios excesos y en parte para responder a las nuevas oportunidades exportadoras que comenzó a brindar la economía mundial desde la década de 1960. Por ello, a partir de entonces, la visión cepalina evolucionó desde la sustitución de importaciones (de la que criticó sus excesos) hacia un modelo “mixto” en que se combinaba la sustitución de importaciones con la diversificación de las exportaciones y los procesos de integración regional. Ello se materializó en la región con la generalización de políticas de promoción de exportaciones, la racionalización parcial de la compleja estructura de protección arancelaria y para-arancelaria, la simplificación o eliminación de los regímenes de tipo de cambio múltiple y la incorporación de esquemas de devaluación gradual en las economías con tradición inflacionaria.

Un problema inherente a la intersección entre los determinantes de los ciclos y la estrategia de largo plazo es la dificultad para mantener dicha estrategia ante los cambios en los precios relativos que generan los ciclos de origen externo. En efecto, los auges de precios de los productos básicos tienden a producir incentivos a la reprimarización de las estructuras productivas, tanto por la vía de los precios internacionales como de los efectos que los auges de precios provocan en el tipo de cambio. Ambos tienden a reducir los precios relativos de las exportaciones manufactureras y de la producción industrial destinada al mercado interno. Los auges de capitales suelen coincidir con los de precios de los productos básicos, que tienen efectos similares en el tipo de cambio. Para manejar los efectos de ventajas comparativas muy sesgadas hacia los productos básicos surgieron históricamente instrumentos de intervención, en especial impuestos a los productos primarios de exportación o tipos de cambio discriminatorios, e incentivos a las exportaciones no tradicionales. Para manejar los ciclos de financiamiento se diseñaron los controles de capitales.

La estrategia de industrialización conllevaba muchos otros elementos. Entre ellos se destaca la necesidad de elevar la tasa de inversión, tanto en

la industria como en la infraestructura física. De ahí surgieron la demanda de financiación externa multilateral así como el desarrollo de instrumentos internos apropiados, entre los que se destacan la banca de desarrollo y la inversión directa del Estado en infraestructura y en algunas actividades industriales. Por motivos de espacio, estos temas no serán analizados en este ensayo.

## **2. Las contribuciones de las dos últimas décadas**

A partir del documento pionero *Transformación productiva con equidad*, tuvo lugar una verdadera reconstrucción del pensamiento cepalino que, con variantes, ha mostrado una gran continuidad a lo largo de las dos últimas décadas. Uno de los elementos centrales ha sido la persistencia en la promoción de la equidad y, más aún, de la igualdad, especialmente aquella que se refiere a los derechos ciudadanos. Nuevamente, el espacio solo me permite enfocar la atención en las contribuciones más estrechamente relacionadas con el manejo anticíclico y el cambio estructural.

Con respecto al manejo anticíclico, la CEPAL formuló en 1998, como parte de un paquete más amplio de medidas orientadas a diseñar un nuevo pacto fiscal, la necesidad de morigerar el carácter procíclico que, en general, siguieron mostrando las finanzas públicas latinoamericanas en la década de 1990. La principal propuesta cepalina consistía en aislar los componentes cíclico y estructural de las finanzas públicas, tanto por parte de los gastos como de los ingresos, y definir las metas fiscales en función de reglas estructurales. Esta propuesta, que en los recientes debates se ha acogido a nivel internacional, se distanciaba de las leyes de responsabilidad fiscal entonces en boga, orientadas más bien a fijar metas sobre el déficit fiscal corriente o relaciones máximas de endeudamiento público.

En materia de ingresos, la CEPAL proponía que los ingresos fiscales transitorios, especialmente aquellos vinculados a recursos naturales, se acumularan en fondos de estabilización para evitar que se gastaran en los períodos de auge y estuvieran disponibles para financiar el gasto público durante las crisis. Señalaba, además, la necesidad de contabilizar adecuadamente los gastos cuasi fiscales, ligados tanto a las garantías otorgadas al sistema financiero como a la cobertura de los riesgos de inversiones privadas en infraestructura.

El otro tema de corto plazo que destacó la institución en varias ocasiones se relacionó con el manejo de los ciclos de financiamiento externo, cuyos estragos ya se habían sentido en la región. En términos de política económica, la principal recomendación era la necesidad de vigilar

la evolución de los tipos de cambio reales a fin de evitar la sobrevaluación durante los períodos de auge. En contra de la tendencia entonces en boga de considerar que los regímenes cambiarios deberían ser extremos (ya sea plenamente flexibles o tipos de cambio fijos con reglas rígidas, como la dolarización o el sistema de convertibilidad argentino de los años noventa), la CEPAL se inclinó por regímenes cambiarios intermedios, de flexibilidad administrada. Propuso, además, moderar los ciclos de financiamiento externo con medidas orientadas a reducir los ingresos de capitales durante los períodos de euforia en los mercados financieros, utilizando, entre otros, los encajes al financiamiento externo que habían introducido Chile y Colombia en la década de 1990.

En *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, la CEPAL fue un paso más adelante al sugerir que las regulaciones financieras internas fuesen también utilizadas como instrumentos anticíclicos. Esta propuesta implicaba que la regulación prudencial debería tener en cuenta, no solo los riesgos microeconómicos, sino los macroeconómicos en que se incurría durante los períodos de auge crediticio. Para corregir los riesgos correspondientes, sugería aumentar los requisitos de capital y liquidez de las entidades financieras durante los períodos de auge del crediticio, corregir los descalces de monedas entre activos y pasivos que tendían a proliferar en los períodos de financiamiento externo abundante e imponer límites a los valores de los activos que se podían utilizar como garantías de los créditos durante los períodos de inflación de activos. De esta manera, la CEPAL se adelantó casi una década en proponer reglas “macroprudenciales”, como se han venido a denominar en los últimos años.

En materia de crecimiento económico y en concordancia con lo planteado en *Transformación productiva con equidad*, varios documentos posteriores propusieron una agenda de desarrollo productivo para economías abiertas. El punto de partida de esa agenda, como de las teorías cepalinas clásicas, es la concepción del desarrollo como un proceso de cambio estructural en que la dinámica se determina por la capacidad de desarrollar ramas productivas con mayores contenidos tecnológicos. Por este motivo, junto con la promoción de estructuras orientadas a resguardar la competencia y políticas “horizontales” dirigidas a corregir las fallas que caracterizan a los mercados de factores<sup>2</sup>, la CEPAL propuso una serie de políticas destinadas a desarrollar estructuras productivas más dinámicas, que incluían el fomento de actividades innovadoras con mayor

<sup>2</sup> Dichas políticas se refieren al acceso a capital de largo plazo y, más en general, a crédito en el caso de las pequeñas y medianas empresas (pymes), así como a tecnología, recursos humanos calificados y tierra.

contenido tecnológico (redes nacionales de innovación) y la promoción de exportaciones (diversificación de la oferta exportadora, encadenamientos internos de la actividad exportadora y conquista de nuevos mercados). Se incluían también propuestas dirigidas a desarrollar las sinergias y complementariedades que generan entre sí los sectores productivos y que producen “competitividad sistémica”.

Estas políticas continúan enfrentando el vacío institucional resultante del dismantelamiento de los mecanismos de intervención en el desarrollo productivo que se habían creado en la región durante la fase de industrialización dirigida por el Estado. La CEPAL señalaba que estos marcos podían reconstruirse mediante un conjunto de alianzas público-privadas que cada país debería desarrollar siguiendo sus propios senderos evolutivos. La destrucción de las instituciones previas y la falta de esfuerzos por construir otras nuevas eran vistas como causantes de la fragilidad de las estructuras productivas que continuaban caracterizando a la región. Un elemento que, además, ataba esta estrategia al manejo macroeconómico de corto plazo ha sido la obsesión por mantener tipos de cambio competitivos, que se consideraban esenciales para una política de diversificación productiva activa.

Los recientes debates económicos parecen haber validado las visiones cepalinas del manejo macroeconómico de corto plazo. La aceptación generalizada en los últimos años de estrategias de innovación muestra también la validez de la visión que propugnó y defendió la CEPAL durante la etapa de industrialización latinoamericana y que continuó promoviendo y adaptando a las nuevas condiciones del desarrollo regional.

### **III. Las políticas anticíclicas**

#### **1. Las modalidades contemporáneas del “predominio de la balanza de pagos”**

El comercio internacional sigue teniendo una importante incidencia en la dinámica de la balanza de pagos de los países en desarrollo y de los latinoamericanos en particular. Esto es especialmente evidente con respecto a los términos de intercambio en el caso de los productores de productos básicos. La reciente crisis evidenció asimismo que los volúmenes de exportaciones de manufacturas y servicios (sobre todo de turismo, el renglón más importante en la región) son también procíclicos.

No obstante la importancia de estas variables comerciales, la característica más destacada desde los años setenta ha sido el papel central que desempeña la cuenta de capitales en la determinación de las fluctuaciones económicas de los países en desarrollo, en particular de aquellos (cada vez más numerosos) que tienen acceso a los mercados privados de financiamiento internacional. Más aún, si bien una parte relevante de la inestabilidad que generan los ciclos de financiamiento externo se transmite a través de las cuentas públicas (fenómeno especialmente destacable en América Latina en las décadas de 1970 y 1980), la característica dominante en las últimas décadas han sido las fuertes fluctuaciones en los gastos y balances privados ligados a los ciclos de financiamiento externo. Una consecuencia de ello ha sido la proliferación de “crisis gemelas”, en las que se combinan crisis financieras externas e internas. Las del Cono Sur, de comienzos de los años 1980, fueron pioneras en este género.

Este fenómeno es, por supuesto, la manifestación de un problema más general: la tendencia de los sectores financieros a experimentar ciclos de auge y colapso, tema que ocupó un lugar central en las concepciones que rodearon a la revolución keynesiana y que fue desarrollado con agudeza analítica por Hyman Minsky. A nivel empírico, los trabajos ya clásicos de Charles Kindleberger y el más reciente de Carmen Reinhart Kenneth y Rogoff, entre otros, corroboran este patrón de comportamiento. Sus características medulares son la volatilidad y el contagio. A lo largo del ciclo, los agentes financieros alternan entre el “apetito por el riesgo” (o, quizás más correctamente, subestimación de riesgos) y la “fuga hacia la calidad” (aversión al riesgo) y las percepciones y expectativas se retroalimentan, generando primero un contagio de optimismo y posteriormente un contagio de pesimismo.

Los ciclos son particularmente agudos para aquellos agentes del mercado considerados “riesgosos”, que reciben financiamiento abundante en los períodos de auge, pero experimentan a su vez bruscas interrupciones de dicho financiamiento durante las fases descendentes del ciclo. A nivel internacional, esta ha sido una característica de las economías emergentes y en desarrollo (aunque ahora afecta a algunas economías de la periferia europea), lo que indica que la integración financiera del mundo en desarrollo a los mercados financieros internacionales ha sido una integración segmentada, es decir a un mercado que está dividido por categorías de riesgo. Como consecuencia de ello, los países experimentan fases de auge y crisis, con cierta independencia de los “fundamentos macroeconómicos”. Los países considerados “exitosos” son atraídos con especial fuerza al auge, lo que tiende a inducir elevados déficits privados que posteriormente pueden convertirse en formas de vulnerabilidad.

La volatilidad se refleja en el comportamiento de los márgenes de riesgo, así como en la disponibilidad y los plazos de financiamiento a los cuales tienen acceso los países, los cuales tienen todos comportamientos procíclicos. Además, los riesgos tienden a acentuarse a causa de los problemas de desarrollo financiero de los países en desarrollo, que se reflejan en una proliferación de descalces de moneda y de plazos en las hojas de balance de las empresas (y a veces de los hogares). Aunque todas las formas de financiamiento tienden a tener ser procíclicas, este patrón de comportamiento es más acentuado en el financiamiento de corto plazo. La inversión extranjera directa tiene, por el contrario, un comportamiento algo más estable, aunque se ha tornado crecientemente volátil.

Aunque los movimientos intensos de corto plazo son particularmente traumáticos, como los acontecidos a raíz de la moratoria rusa de agosto de 1998 o la quiebra de Lehman Brothers de septiembre de 2008, un problema incluso más importante lo representan las fluctuaciones de mediano plazo. Desde mediados de la década de 1970 se han experimentado tres ciclos de este tipo y estamos en el inicio de un cuarto: auge durante el segundo lustro de los años setenta, seguido de crisis en los años ochenta; auge en el período 1990-1997 (interrumpido brevemente por la crisis mexicana de diciembre de 1994), sucedido por la secuencia de la crisis asiática y de otras economías emergentes a partir de 1997; auge entre 2003 y mediados de 2008, seguido de la fuerte contracción posterior a la quiebra de Lehman Brothers; e inicio de un nuevo auge a mediados de 2009.

La crisis desatada en septiembre de 2008 tuvo, sin embargo, efectos menos marcados sobre el mundo en desarrollo, en términos de intensidad y duración que la desatada por la moratoria rusa de agosto de 1998. Ello pudo deberse a que ambos factores (duración e intensidad) se relacionan directamente con la magnitud de las intervenciones de los países desarrollados orientadas a contenerla. La explicación complementaria es obviamente la mejoría en las políticas macroeconómicas, especialmente de las economías emergentes, especialmente la acumulación de una gran cantidad de reservas internacionales con motivo precautorio (“autoaseguramiento”), que ha reducido su vulnerabilidad externa. En tal sentido, los eventos en los mercados financieros internacionales ocurridos desde mediados de la década pasada pueden entenderse como una disminución de la segmentación de los mercados, vinculada a la mejoría en las políticas macroeconómicas.

Los problemas que plantean estos ciclos de mediano plazo se relacionan, no solo con el comportamiento procíclico del gasto privado, sino también con las presiones para adoptar políticas económicas procíclicas y con la

reducción de la efectividad de las políticas anticíclicas. Como veremos, este problema es particularmente notorio en el caso de la política monetaria. De hecho, la efectividad limitada y las restricciones que enfrentan las diferentes políticas hacen que sea esencial contar con una amplia gama de instrumentos. Esto último, además, reviste especial relevancia en una visión amplia de estabilidad macroeconómica, que incluye no solamente el nivel de precios, sino también la estabilidad financiera y de la actividad económica y el empleo (estabilidad real).

De hecho, mientras en América Latina se ha avanzado bastante en reducir la inflación y, durante la reciente fase de turbulencia, en evitar crisis financieras nacionales, se ha hecho menos de lo deseable para reducir la intensidad de los ciclos económicos. En este último sentido, cabe destacar que la recesión de 2009 fue pronunciada en la región, registrándose la peor caída del producto interno bruto (PIB) y la más generalizada desde el año 1983. Además, el desempeño regional fue peor que el registrado por otras regiones del mundo en desarrollo, con excepción de los países de Europa central y oriental; la recuperación posterior fue, sin embargo, vigorosa, especialmente en América del Sur. De ahí la importancia de seguir avanzando en el diseño de políticas anticíclicas.

En las páginas que siguen se analizan tres conjuntos de políticas en términos de su contribución a la estabilización del ciclo económico: las fiscales; las monetarias y cambiarias, que, por su interrelación, se analizan conjuntamente; y un tercer grupo que abarca lo que, de acuerdo con la terminología en boga, aquí se denominarán macroprudenciales.

## **2. Políticas fiscales anticíclicas**

Debido a las restricciones que, como veremos, enfrenta la política monetaria para cumplir su función anticíclica en economías abiertas, el mejor instrumento de manejo anticíclico es indudablemente la política fiscal.

Cuando las fluctuaciones de los precios de los productos básicos son una de las fuentes básicas de los movimientos cíclicos, una alternativa es establecer fondos de estabilización. El ejemplo más importante en años recientes es el de Chile, así como en el pasado lo fue el Fondo Nacional del Café, de Colombia. De manera más general, como lo ha venido señalando la CEPAL, lo deseable es establecer reglas estructurales para el manejo de las finanzas públicas. Estas reglas implican que el gasto público debe guiarse esencialmente por la tendencia de largo plazo de los ingresos, por lo cual puede decirse que es estrictamente acíclica más que anticíclica, y debería estar acompañada de gastos de carácter estrictamente anticíclico. Más aún,

para evitar rezagos en la respuesta de la política fiscal, lo mejor es que estos componentes del gasto respondan automáticamente a las variaciones del ciclo económico.

En este sentido, la experiencia en los países industrializados indica que lo más conveniente es contar con estabilizadores automáticos ligados a la protección social. Aunque los seguros de desempleo cumplen ese papel en dichos países, no constituyen necesariamente el mecanismo más apropiado para las economías en desarrollo, donde el empleo informal tiene una alta participación en la generación de puestos de trabajo. Por ello, puede ser conveniente utilizar instrumentos adicionales, en particular mecanismos de empleo de emergencia que se activan automáticamente durante las crisis. Los subsidios condicionados fueron también utilizados con este propósito por varios países latinoamericanos en la crisis reciente, pero es difícil pensar que puedan reducirse durante los auges, como lo exige un buen instrumento anticíclico.

Nótese que, aparte del gasto, los instrumentos de tributación pueden también diseñarse con objetivos anticíclicos. El mejor instrumento es un impuesto de renta progresivo, que tiene las características de estabilizador automático. También puede ser conveniente diseñar otros instrumentos tributarios que tengan este carácter, como por ejemplo, mecanismos que capten directamente parte de los precios excepcionales de los productos básicos, en particular para alimentar los ya mencionados fondos de estabilización. Con igual lógica también podría pensarse en diseñar un impuesto sobre el valor agregado (IVA) con tasas que varían a lo largo del ciclo económico. Una alternativa, utilizada en algunos países de la región durante la reciente crisis, fueron los recortes temporales de impuestos para incentivar la demanda.

Las políticas fiscales anticíclicas enfrentan, en cualquier caso, restricciones para su instrumentación, tanto de carácter económico como político. En términos económicos, los problemas más importantes son la falta de acceso al financiamiento durante los períodos recesivos, así como las presiones de los mercados (y posiblemente del Fondo Monetario Internacional, FMI) para adoptar durante estas fases cíclicas políticas de austeridad fiscal que generen “credibilidad” en los mercados, es decir, den señales de que no hay riesgo de incumplimiento de las obligaciones crediticias. Si las autoridades se ven obligadas a adoptar políticas de austeridad, será muy difícil justificar políticamente su mantenimiento cuando las condiciones económicas mejoren. De esta manera se genera un círculo vicioso en que la austeridad durante las crisis es sucedida de aumentos del gasto durante la recuperación, generando un patrón procíclico de las finanzas públicas.

A su vez, durante los auges no es fácil justificar medidas de austeridad como mecanismo compensatorio de la “exuberancia” del gasto privado y, en particular, de una dinámica expansiva del gasto de los sectores de mayores ingresos. Esto es sobre todo importante si los recortes afectan a rubros de gasto que tienen un impacto social progresivo y, en consecuencia, la política fiscal anticíclica se visualiza como regresiva. Además, pueden existir problemas clásicos de inconsistencia temporal en la forma como funcionan las decisiones políticas. En especial, el ahorro de recursos durante los auges puede generar presiones para gastarlos (la presión que enfrentó Chile durante el auge que precedió a la crisis internacional) o incluso dilapidarlos bajo la forma de reducciones insostenibles o inconvenientes de la tributación (como aconteció en los Estados Unidos después de los excedentes fiscales generados durante la presidencia de Clinton).

Debe agregarse que el manejo anticíclico de los gastos públicos puede generar ineficiencias (por ejemplo, interrupciones en obras públicas durante los períodos de auge que aumentan su costo) o inflexibilidades de largo plazo (ampliaciones del gasto social o recortes de impuestos durante las crisis que se tornan permanentes). Además, por motivos estrictamente políticos, puede ser difícil diseñar normas tributarias anticíclicas, como lo atestigua en particular la resistencia a aumentar la tributación a los exportadores de productos básicos durante los períodos de auge.

Por este conjunto de razones, la evidencia indica que las políticas fiscales anticíclicas son la excepción más que la regla en el mundo en desarrollo. Por lo demás, no es evidente que en esta materia haya habido mejorías sistemáticas en América Latina en épocas recientes: hay países que han tendido a adoptar políticas anticíclicas (Chile es el caso más destacado), pero los patrones procíclicos tienden todavía a ser la norma en la mayoría de los países. De hecho, el patrón que ha predominado en la región durante las dos últimas décadas es claro: sobre niveles moderados de déficit (lo que indica que este no es un logro de años recientes, sino de los ajustes efectuados durante la década perdida), el gasto primario muestra un comportamiento procíclico con un rezago de uno o dos años. Durante la fase de auge, la recuperación de los ingresos antecede a la del gasto primario, pero este toma forma con fuerza al final del auge (2006-2008, pero también 1997-1998); la dinámica expansiva del gasto continúa durante la fase inicial de la crisis (2009, así como 1999), pero es seguida poco después por una menor dinámica del gasto para reducir los desequilibrios fiscales. De esta manera, los rezagos generan un aparente comportamiento anticíclico durante las fases iniciales del auge y de la crisis, pero el patrón subyacente es en realidad procíclico.

Por lo tanto, pese a los avances que ya se han logrado en materia de disciplina fiscal y a la reducción virtualmente generalizada de los coeficientes de endeudamiento público, queda mucho por hacer en el diseño de políticas fiscales anticíclicas y de instituciones que les sirvan de respaldo.

### **3. Autonomía monetaria y cambiaria en economías con “predominio de la balanza de pagos”**

La historia de las crisis del mundo en desarrollo en las últimas décadas corrobora claramente la visión cepalina según la cual la dinámica económica de los países en desarrollo se caracteriza por un “predominio de la balanza de pagos” y, sobre todo en las décadas más recientes, de los ciclos de la cuenta de capitales. Es más, resalta categóricamente que uno de los problemas más relevantes es la presión que ejercen esos ciclos para que las políticas monetaria y cambiaria se comporten en forma procíclica. Esto es particularmente cierto respecto de la política monetaria, ya que las economías donde se ha abierto la cuenta de capitales enfrentan la presión para reducir tasas de interés durante los auges y aumentarlas durante las crisis. Cuando no ceden a dicha presión y las autoridades optan por una política monetaria anticíclica, simplemente desplazan el efecto hacia el tipo de cambio, es decir, hacia la revaluación durante los auges y la devaluación durante las crisis. Esto indica que, en cierto sentido, las autoridades monetarias y cambiarias esencialmente eligen qué efecto procíclico prefieren<sup>3</sup>.

Cabe resaltar que las fluctuaciones del tipo de cambio generadas por los movimientos de capital tienen efectos ambiguos sobre la actividad económica en el corto plazo y contraproducentes en el largo plazo. El principal efecto anticíclico opera a través de la cuenta corriente de la balanza de pagos, que tiende a deteriorarse durante los auges y a mejorar durante las crisis. Los hechos demuestran que este patrón de comportamiento es contraproducente, ya que la revaluación y el consecuente deterioro de la cuenta corriente durante los auges resultan en vulnerabilidades crecientes a reversiones de los flujos de capital y han sido, por ello, causas fundamentales de las crisis en el pasado. Por este motivo y por los efectos ambiguos que genera la volatilidad de la tasa de cambio en los patrones de especialización y crecimiento (tema que se retomará más adelante), la

<sup>3</sup> Aquí hay alguna similitud con la afirmación clásica de Robert Mundell de que, en presencia de una tasa de cambio fijo, las autoridades no pueden controlar la cantidad de dinero, sino la composición entre activos nacionales y externos del banco central que respaldan la oferta monetaria.

literatura estructuralista se inclina decididamente en contra de las ventajas de este mecanismo de ajuste.

Más aún, el efecto anticíclico que opera a través de la cuenta corriente ha tendido a ser frecuentemente más débil que los efectos procíclicos que se generan las fluctuaciones de los tipos de cambio por dos vías diferentes. La primera es la incidencia de la tasa de cambio en las hojas de balance del sector privado en economías en que este sector es deudor neto del resto del mundo, como ha tendido a serlo en América Latina. En esos casos, la revaluación inducida por la abundancia de los capitales durante los auges genera ganancias de capital que incrementan la demanda agregada; a su vez, la devaluación durante las crisis produce pérdidas de capital que tienen los efectos contrarios. A estos efectos se agregan los de tipo distributivo, que han sido destacados en la literatura tradicional acerca de los impactos recesivos de la devaluación. La forma más simple de visualizarlos es a través de la respuesta de los salarios reales: la revaluación tiende a aumentarlos, lo que provoca un efecto expansivo; la devaluación durante las crisis genera el efecto contrario en los salarios, lo que tiende a profundizar la caída de la demanda agregada.

En la literatura macroeconómica tradicional se han captado las restricciones que enfrentan las autoridades económicas mediante lo que se conoce como el "trilema" de las economías abiertas, cuya implicación más importante es que en economías donde se ha abierto la cuenta de capitales las autoridades pueden controlar el tipo de cambio o la tasa de interés, pero no ambos. En los años anteriores a la crisis, ello condujo a los defensores de esta visión a proclamar que los únicos regímenes cambiarios sostenibles (o "creíbles") eran los de tipos de cambio enteramente flexibles (en que las autoridades eligen mantener la autonomía monetaria, pero renunciando a la cambiaria) o los de tipos de cambio fijos o administrados, en que se opta por la autonomía cambiaria, pero se renuncia a manejar la política monetaria. Es más, como los tipos de cambio fijos pero reajustables son susceptibles a movimientos especulativos desestabilizadores, lo mejor en este último caso, según esta visión, es optar por regímenes rígidos, como las cajas de conversión o la dolarización, con lo que en realidad se renuncia tanto a la autonomía monetaria como a la cambiaria.

El problema de la segunda de estas opciones es que es claramente procíclica, sobre todo cuando adopta la forma extrema. Además, si no genera credibilidad, su colapso es caótico, como lo demostró la experiencia argentina a comienzos del siglo XXI o el colapso del patrón oro en muchos países en la década de 1930.

La opción de tipos de cambio flexibles con manejo activo de la política monetaria en regímenes de metas de inflación tiene, por el contrario, algunas virtudes anticíclicas, siempre y cuando la demanda agregada interna sea el principal determinante de la inflación. Sin embargo, las variaciones del tipo de cambio que este régimen permite tienden a tener efectos procíclicos en la demanda agregada por los motivos ya mencionados. Además, debido a la interrelación entre el tipo de cambio y la inflación, genera efectos que también tienden a ser procíclicos bajo un régimen puro de inflación objetivo: como la revaluación propende a disminuir el nivel de precios durante los auge, las tasas de interés no se reducen en la magnitud necesaria para contener el auge de la demanda; por el contrario, el efecto inflacionario de la devaluación hace que se adopte una política monetaria restrictiva durante las crisis.

Obviamente, en un sistema “flexible” de metas de inflación, en el que también se tiene en cuenta el nivel de actividad económica, se corrigen en parte estos problemas, pero también se deben corregir los efectos que genera el tipo de cambio en el nivel de precios. Es más, si la inflación tiene como determinante fundamental las perturbaciones externas y los mecanismos de indización juegan un papel importante en la dinámica de la inflación, los cimientos de la teoría de las metas de inflación como regla para el manejo de la política monetaria se debilitan<sup>4</sup>. Por este motivo, es mucho más lógico reconocer que, dentro de las limitaciones que enfrentan para compatibilizar sus distintas metas, los bancos centrales de los países en desarrollo deben tener al menos tres objetivos: inflación, actividad económica y un tipo de cambio competitivo<sup>5</sup>. A ellos se agregan el de estabilidad financiera, en la medida en que dicha estabilidad está estrechamente ligada a la macroeconómica.

Una lectura alternativa del “trilema” indica obviamente que lo que debe ceder es la libertad al movimiento de capitales. Incluso más, la necesaria multiplicidad de objetivos que se deduce del análisis precedente implica también que las autoridades deben contar con más instrumentos de política para poder alcanzarlos, condición que se acrecienta cuando la efectividad de cada instrumento específico es limitada. De hecho, en el pasado, las economías latinoamericanas contaban con un sinnúmero de instrumentos, vinculados tanto a la política comercial como al control de capitales y

<sup>4</sup> Nótese que este marco analítico supone, además, que la demanda es sensible a la tasa de interés, y que la tasa de interés que maneja el banco central tiene un efecto en las tasas que es relevante respecto de las decisiones de consumo e inversión. Ambos supuestos pueden también ser inapropiados en los países en desarrollo.

<sup>5</sup> Es interesante resaltar que la ley de la Reserva Federal de los Estados Unidos le otorga objetivos múltiples: el empleo máximo, la inflación y tasas de interés de largo plazo moderadas.

de cambios, que se podían usar como instrumentos complementarios para mitigar las perturbaciones de origen externo. La renuncia a estos instrumentos tendió, por lo tanto, a descargar cada vez más el manejo del ciclo externo en el tipo de cambio, que no es necesariamente el instrumento anticíclico más apropiado, según se ha visto.

Ante estos dilemas, las autoridades económicas del mundo en desarrollo han llegado pragmáticamente a la conclusión, no solo de que los regímenes extremos son contraproducentes, sino que es necesario contar con otros instrumentos para retomar la autonomía monetaria y cambiaria. Los dos instrumentos preferidos son el manejo activo de las reservas internacionales y la regulación de los flujos de capital. Ambos se han venido utilizando con propósitos claramente anticíclicos y dan cuenta de que la tendencia en el manejo del tipo de cambio en el mundo en desarrollo ha sido hacia regímenes cambiarios “intermedios” o de flexibilidad “administrada”. A dichos instrumentos se ha venido agregando un tercero: el uso de los instrumentos de regulación prudencial con propósitos anticíclicos. Estos últimos, en conjunto con la regulación de los flujos de capital, son los que se han cobijado bajo el techo de las regulaciones macroprudenciales.

La ventaja fundamental de un manejo activo de las reservas internacionales es que permite controlar simultáneamente el tipo de cambio y la tasa de interés, obviamente dentro de ciertos límites. Durante los auges, ello obviamente exige la acumulación esterilizada de reservas internacionales. Como lo señala la experiencia del mundo en desarrollo durante la reciente crisis, la disponibilidad de reservas amplía el margen para adoptar medidas monetarias expansivas durante las crisis a fin de hacer frente a la contracción de la demanda agregada. El manejo activo de las reservas permite, por lo tanto, mitigar el impacto de los flujos de capital sobre el tipo de cambio durante los auges, al tiempo que actúa como un mecanismo de prevención de crisis (autoaseguramiento). Un alto nivel de reservas permite, por lo tanto, la estabilidad de los regímenes cambiarios intermedios. Esta política no está exenta de costos, sobre todo porque la acumulación esterilizada de reservas es costosa, ya que puede generar pérdidas cuasi fiscales considerables de los bancos centrales.

Estos costos son precisamente los que justifican el segundo instrumento que ha retornado, aunque en menor escala: la regulación de los flujos de capital, especialmente para tratar de reducir la entrada de capitales volátiles durante los auges. Sus efectos son de dos tipos: mejoran la estructura de los pasivos externos, haciéndola menos volátil, y amplían el margen para adoptar políticas macroeconómicas anticíclicas y, en este sentido, al igual que el manejo activo de las reservas internacionales, amplían la autonomía

monetaria y cambiaria. Sin embargo, dichos efectos tienden a ser limitados y temporales, por lo cual es necesario establecerlos en la magnitud necesaria para que sean efectivos y ajustados dinámicamente para compensar la tendencia de los mercados financieros a eludirlos. Una manera interesante de ampliar sus efectos e integrarlos más claramente con otros instrumentos de regulación es transformar los tradicionales encajes a la entrada de capitales, utilizados en el pasado en Chile y Colombia, en encajes a los pasivos en moneda extranjera, tanto del sector financiero como de agentes no financieros.

A la utilización de estos instrumentos con propósitos anticíclicos puede agregarse el uso, con el mismo propósito, de la regulación financiera interna de los países. La crisis actual empujó el debate hacia el uso activo de estos instrumentos. La modalidad que adoptó el Comité de Basilea de Supervisión Bancaria en 2010 se inclinó al uso de los requisitos de capital con propósitos anticíclicos. A ello podría agregarse el empleo de las provisiones para deudas de dudoso recaudo (el sistema español) o los requisitos de liquidez con igual propósito, así como un conjunto más amplio de medidas ya mencionadas en una sección anterior, especialmente aquellas tendientes a manejar el efecto procíclico de los precios de los activos. Entre ellas, cabe subrayar la necesidad de prevenir los descalces de moneda en las estructuras de los balances, que generan riesgos notorios en los países en desarrollo y son responsables de uno de los principales efectos procíclicos de las fluctuaciones del tipo de cambio.

La literatura empírica reciente indica que la menor vulnerabilidad externa fue el elemento decisivo en el buen desempeño relativo de las economías en desarrollo durante la crisis reciente. Dependiendo de los estudios correspondientes, la menor vulnerabilidad externa ha sido el resultado de cinco factores interrelacionados: i) menores déficits en cuenta corriente; ii) tasas de cambio competitivas; iii) alto nivel de reservas internacionales; iv) bajo monto de pasivos externos de corto plazo, y v) regulaciones de los flujos de capital. Este énfasis en la vulnerabilidad externa resalta la validez de la visión según la cual el predominio macroeconómico de la balanza de pagos es el tema macroeconómico esencial en las economías en desarrollo.

Aquí subyace la principal fuente de “solidez macroeconómica” de los países en desarrollo en la última década, más que en la solidez fiscal (donde hay grandes excepciones como, por ejemplo, la India) o la difusión de bancos centrales independientes que adoptan como marco para su política objetivos de inflación y tasas de cambio flexibles. Ello se ha logrado, por lo tanto, mediante una mezcla variable de la flexibilidad administrada de los tipos de cambio manejo activo de reservas internacionales y regulaciones macroprudenciales, incluidas las regulaciones de los flujos de capital.

## **IV. Crecimiento económico y cambio estructural**

### **1. Patrones de especialización y crecimiento económico**

El crecimiento económico va siempre acompañado de cambios en las estructuras productivas, específicamente, en la composición del PIB y del empleo y en los patrones de especialización internacional. Además, en los países en desarrollo los rápidos incrementos en la productividad se vinculan siempre a la transferencia de mano de obra de sectores de baja a otros de alta productividad. Sin embargo, en la mayor parte de los análisis tradicionales se hace abstracción de esta vinculación entre crecimiento económico y estructura productiva, lo que indica que en ellos se ve a dicha estructura simplemente como un subproducto del crecimiento. La esencia de las visiones “estructuralistas”, incluidas las que ha encarnado históricamente la CEPAL, es la percepción de que estos cambios no son un mero subproducto, ni tampoco son neutros en términos de sus efectos; por el contrario, son el motor mismo del crecimiento económico. En este sentido, el desarrollo no es sino la capacidad de una economía de generar nuevas actividades productivas dinámicas. Alternativamente, la ausencia de crecimiento está ligada a la interrupción del proceso de cambio estructural.

En los países industrializados, el motor de este proceso es el cambio tecnológico. En los países en desarrollo, es la capacidad para absorber, con un rezago, el cambio tecnológico generado en el mundo desarrollado y las actividades que van madurando tecnológicamente. Esta transferencia de tecnologías y actividades productivas se puede acelerar con políticas activas de desarrollo productivo. Si la reducción de la brecha tecnológica es exitosa, los rezagos tenderán a decrecer e incluso los países en desarrollo podrán convertirse en fuentes de tecnología.

Las razones por las que el crecimiento económico y los cambios en las estructuras productivas están interrelacionados son diversas. La primera explicación, y la que tiene mayor tradición en el pensamiento sobre desarrollo económico, es que distintas ramas productivas crean oportunidades muy diferentes de generación y transmisión del progreso técnico y, por ende, de aumentar la productividad de la economía. En la defensa clásica de la industrialización se argumentaba precisamente que las actividades industriales eran un mejor canal para transferir tecnología e inducir otras innovaciones. Algunas actividades primarias, en la agricultura y la minería, también pueden registrar incrementos acentuados de la productividad, pero han sido menos efectivas para transmitir esos aumentos a otros sectores productivos.

Ello conduce a la segunda explicación, que tiene que ver con los eslabonamientos productivos de distintos sectores. En la terminología de Albert Hirschman, se relacionan con la demanda que una nueva actividad genera en otras (encadenamientos o eslabonamientos hacia atrás), así como con las posibilidades que ofrece para desarrollar otras actividades (encadenamientos hacia delante). Lo que es esencial en este caso es que los efectos se localicen en un mismo territorio.

Estos dos fenómenos, que en un sentido general podemos denominar “innovación” y “complementariedades”, son los elementos esenciales de toda política de desarrollo productivo. La interrelación entre unos y otros constituye la fuente de las principales externalidades y, por ende, de las fallas de mercado: las fallas de coordinación y los derrames o difusión de la información (de los que forman parte los tecnológicos). En el primer caso, el problema esencial es la interrelación en las decisiones de inversión de distintos agentes económicos, por lo que en ausencia de coordinación las inversiones pueden no darse o darse en cantidades “subóptimas”. El segundo caso se relaciona con el hecho de que la “nueva información” es costosa para el agente que la debe adquirir, pero los beneficios pueden favorecer a otros agentes. De este modo, la inversión en adquirir dicha información puede resultar nuevamente subóptima.

La evidencia de una vinculación entre los patrones de especialización y el ritmo de crecimiento es amplia. En la literatura reciente, se refleja en múltiples pruebas empíricas de que existe una relación positiva entre el contenido tecnológico de las exportaciones y el crecimiento de los países. Los ejercicios empíricos correspondientes indican que los países especializados en exportaciones con alto contenido tecnológico tienden a crecer más rápidamente, seguidos por aquellos en que predominan exportaciones de media y baja tecnología, en tanto que los países con estructuras exportadoras basadas en recursos naturales tienden a crecer más lentamente.

Vale la pena resaltar que la desintegración de las cadenas de valor puede generar un divorcio entre el contenido tecnológico de los productos exportados y las tareas productivas, especialmente en los procesos de maquila. Por ello, muchas actividades manufactureras de exportación pueden carecer de las virtudes que se les adscribe en la literatura económica.

Los problemas que plantea la especialización en recursos naturales tienen varias dimensiones que conviene destacar y que han sido exploradas en la controversia sobre la “maldición de los recursos naturales”. Este

tipo de especialización plantea dos problemas diferentes: los efectos propiamente estructurales o productivo-tecnológicos y los problemas de vulnerabilidad macroeconómica. Estos últimos tienen que ver con la mayor susceptibilidad a crisis originadas en el sector externo en países especializados en recursos naturales, que se relacionan con estructuras exportadoras menos diversificadas y fuertes fluctuaciones de los términos de intercambio. La “enfermedad holandesa” incluye ambos problemas. El problema esencial es que los auges de los precios de productos básicos provocan una tendencia a la revaluación que puede tener efectos permanentes en la estructura productiva; estos resultan costosos cuando los precios se reducen nuevamente.

En oposición a estas visiones, existe una literatura en que se postula que los encadenamientos hacia delante y hacia atrás de la producción primaria pueden utilizarse como palanca para la diversificación productiva, tal como lo han hecho los países desarrollados con estructura productiva intensiva en recursos naturales. En estos casos, dicho patrón de especialización está asociado, sin embargo, a un proceso activo de cambio tecnológico. Existen, además, nichos específicos de productos básicos que han mostrado dinamismo en los mercados internacionales y que tienen altos requisitos tecnológicos en cuanto a estándares de calidad, procesamiento, mantenimiento o transporte de los productos, algunos de los cuales enfrentan además mercados dinámicos.

En muchos trabajos se ha señalado, en efecto, que una de las diferencias más importantes entre las experiencias exitosas de Asia oriental y de América Latina es que en la primera se hizo un nítido tránsito hacia la capacidad de diversificar constantemente su estructura exportadora hacia sectores con mayores contenidos tecnológicos y de generar conocimiento, dos áreas donde América Latina muestra todavía muchos atrasos. Por otra parte, y más allá de los problemas que plantea la especialización en recursos naturales, el problema esencial de América Latina es el escaso contenido tecnológico de sus actividades productivas y los bajos niveles de investigación y desarrollo, no solo si se compara con las naciones más exitosas de Asia oriental, sino también con los países industrializados cuyas exportaciones son intensivas en recursos naturales.

La principal conclusión es que, más allá de la capacidad diferencial de distintas ramas productivas de ser un camino para incrementar la productividad, la clave del crecimiento dinámico es la sincronía entre desarrollo exportador, encadenamientos productivos y acumulación de capacidades tecnológicas.

## 2. Políticas de desarrollo productivo en economías abiertas

Esta conclusión conlleva implicaciones profundas de política económica. En la medida en que el desarrollo esté estrechamente ligado a los cambios en las estructuras productivas, una tarea esencial de la política económica será garantizar la capacidad de las economías de lograr una transformación productiva dinámica por medio de políticas activas de desarrollo productivo. Este concepto es preferible al de “políticas industriales”, porque no presume necesariamente, como en el pasado, que ellas se vinculan específicamente con la producción manufacturera, sino que pueden ponerse en marcha en sectores intensivos en recursos naturales o de servicios.

En economías abiertas, dicha tarea está íntimamente ligada a la capacidad de desarrollar estructuras exportadoras con contenidos tecnológicos cada vez mayores. Sin embargo, el mercado interno no puede dejarse de lado, ya que sigue cumpliendo un papel muy importante en los procesos de crecimiento. Para la mayoría de los países de la región, los procesos de integración deberían jugar el papel de “mercado interno ampliado”, pero para ello hay que superar los múltiples obstáculos que enfrentan esos procesos, tanto de carácter económico (su marcada susceptibilidad al ciclo económico) como político. También hay que prestar particular atención a los eslabonamientos productivos de las actividades exportadoras, que representan lo que se puede denominar el “mercado interno” generado por la actividad exportadora. Estos encadenamientos son parte de las complementariedades que genera la actividad exportadora. Asimismo, se puede argumentar que la competitividad de un sector exportador, que lo hace menos susceptible de relocalización, reside precisamente en las actividades complementarias productoras de insumos o servicios a nivel local, sobre todo los no comercializables internacionalmente (o solo imperfectamente comercializables). Estas complementariedades son, para utilizar la terminología de la CEPAL, las fuentes de competitividad sistémica.

El debate sobre la naturaleza de las políticas de desarrollo productivo plantea varios interrogantes, que solo se pueden bosquejar en este ensayo. El primero se refiere a cuál debe ser el foco de la política. En este sentido, en la literatura se propende a resaltar que el énfasis debe recaer en aquellas actividades innovadoras que generan externalidades. Esta definición pone énfasis en un tema que resulta esencial en un mundo caracterizado por la ruptura de las cadenas de valor. A su vez, el concepto de innovación no debe entenderse exclusivamente como innovación tecnológica sino, en un sentido más amplio, como “nueva actividad”. Esto implica que, aparte de lo tecnológico (nuevos procesos productivos y nuevos productos),

incluye lo comercial (por ejemplo, nuevas maneras de comercializar y la conquista de nuevos mercados); nuevas formas de estructurar una empresa o una industria y la explotación de nuevas fuentes de materias primas. La generación de externalidades es clave, puesto que implica que los beneficios de la innovación no son apropiados exclusivamente por la empresa que la realiza y se pueden dar nuevamente tanto en el terreno tecnológico como comercial.

A largo plazo, el objetivo esencial de toda política de desarrollo productivo es, en cualquier caso, la acumulación de capacidades tecnológicas. Este objetivo plantea un segundo grupo de interrogantes. Algunos de ellos se refieren a la coexistencia de sectores productivos de alta y baja productividad y a la manera como se transmite y se genera nueva tecnología. Otros tienen que ver con la relación entre la acumulación de capacidades productivas y de capacidades tecnológicas. La adquisición de las primeras siempre exige aprender a utilizar una tecnología determinada, en tanto que las segundas involucran un proceso más activo, que va desde la adaptación de tecnología y la introducción de pequeñas innovaciones o modificación del diseño de productos hasta la capacidad de generar nuevas tecnologías y nuevos productos.

En las primeras etapas del desarrollo, e incluso en ciertas industrias hoy en día, el aprendizaje tecnológico es un subproducto del desarrollo de un nuevo sector productivo. En tal caso, la tecnología juega un papel importante pero pasivo. Así, el centro de atención de la política debe ser la promoción del sector más que una estrategia explícita de carácter tecnológico. De alguna manera, esto fue lo que se logró durante la etapa de industrialización dirigida por el Estado, en la que el desarrollo tecnológico fue un subproducto más que el resultado de una política tecnológica como tal. La sustitución de dicha estrategia por una de liberalización comercial promovió, sin duda, incentivos para adoptar la mejor tecnología a fin de poder competir y obligó a racionalizar los procesos productivos. Sin embargo, con ello se privilegió la importación de tecnología por sobre los esfuerzos de adaptar y generar tecnología, incluso desmantelando en algunos casos mecanismos tecnológicos que se habían desarrollado en el pasado. En términos de su capacidad para inducir crecimiento económico, estos procesos demostraron ser menos eficaces que la estrategia precedente.

Por lo tanto, es crucial la identificación de cuándo o en qué sectores el foco de atención debe ser la actividad productiva o el desarrollo de un sistema de innovación. Al respecto no existe una respuesta única. En algunos casos la innovación tecnológica local es fundamental para la

competitividad. Esto ocurre en sectores de alta tecnología que existen en la región (la industria aeronáutica brasileña, por ejemplo), pero también puede representar un papel clave en sectores intensivos en recursos naturales (el papel de los institutos nacionales de investigación en el desarrollo de los complejos agroalimentarios). En cualquier caso, la adaptación y creación de conocimiento constituyen siempre “industrias incipientes” y, por ello, deben ser objeto preferencial de toda política de desarrollo productivo.

Cuando el papel activo lo cumple el desarrollo productivo puede no ser evidente cuál es la “actividad innovadora” que se debe promover y, debido a esto, la promoción de la innovación puede identificarse con el fomento al desarrollo del propio sector. En este contexto, decir que toda estrategia selectiva es incorrecta porque implica “elegir ganadores” significa ignorar las características que son intrínsecas a las políticas de desarrollo productivo. Lo primero que se ignora es que el proceso es de aprendizaje, incluso de qué vale la pena promover y, más aún, cómo hacerlo. En este sentido, el tipo de elección no es muy diferente al de cualquier empresa privada que quiere expandirse hacia nuevas líneas productivas, lo que implica una apuesta estratégica sobre la base de las capacidades acumuladas por la empresa, pero también la posibilidad de cometer errores. Por otra parte, el proceso que pone en marcha la política consiste en crear las condiciones para que se tenga éxito y, por ende, más que elegir ganadores se trata realmente de construirlos. Se reconoce, además, una de las conclusiones básicas de la moderna teoría del comercio internacional: que en presencia de economías de escala, entre las que se destaca el proceso de aprendizaje, las ventajas comparativas son, en gran medida, creadas.

Ya sea el enfoque tecnológico o sectorial, los incentivos pueden ser de carácter horizontal o selectivo. Hay elementos esenciales de carácter horizontal que debe contener toda política de desarrollo productivo, especialmente mecanismos para fomentar la innovación y difusión de tecnología, mejorar los mecanismos de financiamiento de largo plazo y apoyar a las micro, pequeñas y medianas empresas. Sin embargo, hay argumentos poderosos en favor de estrategias selectivas, ya que las oportunidades de innovación no se dan en todo el espectro de la estructura productiva. Es más, en la preferencia genérica por esquemas horizontales se ignora que cuando estos involucran recursos fiscales escasos, siempre habrá que especificar dónde se asignan los recursos y eso implica selectividad de algún tipo. Por ese motivo, cualesquiera sean los instrumentos utilizados, la elección debe hacerse en el contexto de una estrategia de desarrollo productivo. Más aún, por motivos de transparencia es mejor que esta elección sea explícita.

Un tercer conjunto de interrogantes se relaciona con las alianzas público-privadas, que son inherentes a toda política de desarrollo productivo. La necesidad de una alianza se deriva de los problemas de información que enfrentan los distintos agentes: mejor información sobre los procesos productivos y los mercados por parte del sector empresarial, pero mejor información sobre la economía en su conjunto, manejo de las negociaciones internacionales y, sobre todo, capacidad de coordinación de los distintos agentes por parte del Estado. No obstante, es esencial garantizar que los incentivos que otorga el Estado sirvan efectivamente a un propósito colectivo y no se transformen en meras rentas. El tema crucial es la forma de lograr una estrecha colaboración para garantizar la relevancia de las políticas, pero evitar al mismo tiempo su captura por parte de los agentes privados. Las soluciones son múltiples, como lo ilustran las diversas experiencias en este ámbito en el mundo entero. La interacción público-privada debe visualizarse, al igual que la política de desarrollo productivo, como un proceso de aprendizaje mutuo.

El último tipo de interrogantes se relaciona con la temporalidad de los incentivos. La posibilidad de cometer errores implica, en primer término, que el sistema tiene que incluir claros mecanismos para reconocer cuándo se cometen y corregirlos. La contraprestación de todo incentivo debe ser, asimismo, un requisito de desempeño, es decir, un “mecanismo de control recíproco”, para utilizar el término de Alice Amsden. Además, la naturaleza misma de los incentivos entraña que deben durar solo en la medida en que se cumplen sus requisitos básicos: que sean necesarios para que tenga lugar la innovación y que esta se difunda a otros agentes. Pero la naturaleza de las imperfecciones de información involucra que puede ser artificial definir plazos estrictos en el inicio de un proceso. De hecho, la definición de plazos puede provocar que los incentivos terminen siendo insuficientes y, por ende, se acaben despilfarrando (es decir, aumente la probabilidad de “crear perdedores”). Una vez más, lo que se necesita es el diseño de un proceso que permita identificar cuándo se va por el camino inadecuado, así como cuándo se puede confiar en que la innovación se ha consolidado.

Todo esto requiere invertir en el desarrollo de las instituciones encargadas de ejecutar estas políticas. Si algo se puede decir en este ámbito es que la destrucción institucional durante el período de reformas de mercado fue amplia en América Latina. Por fortuna, se mantuvieron algunas instituciones del pasado que se han readecuado al nuevo contexto y, más recientemente, se ha iniciado una nueva ola de reconstrucción institucional. El caso más destacado es, sin duda, el de la estrategia de desarrollo productivo de Brasil.

### **3. Interacción entre macroeconomía y desarrollo productivo y el papel crítico del tipo de cambio**

Una forma simple de visualizar el vínculo entre desarrollo productivo y condiciones macroeconómicas es por medio de la doble relación que existe entre crecimiento económico y aumento de la productividad. Por una parte, hay una causalidad que va del crecimiento de la producción al de la productividad: el primero induce un incremento de la productividad mediante una mayor inversión (mejor tecnología incorporada en los equipos), procesos de aprendizaje y una reasignación de mano de obra de sectores de baja productividad a los de alta productividad. Por otra, la mayor productividad genera, a su vez, mayor incremento de la producción: en este caso, el incremento de productividad induce aumentos de inversión, de los ingresos laborales (y del consumo) y mejora el balance externo (superando, si esta es la restricción básica al crecimiento, cualquier problema de brecha externa).

Esto implica que la relación entre incrementos en la productividad y el crecimiento es de doble vía, al contrario de la tradicional forma de ver a la productividad como la causa y al crecimiento económico como el efecto. En particular, un mal desempeño en materia de crecimiento tiende a aminorar los ritmos de aumento de la productividad. Las causas pueden ser diversas: una crisis de balanza de pagos o un proceso de restructuración productiva con muchos elementos de destrucción. La reducción de la productividad opera a través de los canales ya mencionados: menor inversión y aprendizaje, y una reasignación perversa de mano de obra hacia sectores informales. Un buen desempeño macroeconómico tiene el efecto contrario.

Aunque es posible utilizar este esquema conceptual para analizar muchos problemas, la atención se concentrará aquí en la tasa de cambio real, quizás la variable macroeconómica más crítica en economías abiertas. Esta variable establece, además, una conexión básica entre el análisis del crecimiento y el de las políticas anticíclicas, que se expuso en secciones anteriores.

La tasa de cambio tiene varias complejidades que conviene resaltar. La primera es que, dado su carácter macroeconómico, no es capaz de generar los incentivos selectivos que se pueden lograr a través de una política activa de desarrollo productivo. La segunda es que es a la vez el precio de un conjunto de activos financieros y uno de los determinantes del precio relativo de los bienes y servicios que se transan en el comercio internacional.

Esto último produce complejidades bien conocidas. Por ejemplo, una de las ideas fundamentales detrás del concepto del “sesgo antiexportador” era que la protección conducía a una sobrevaluación del tipo de cambio, que afectaba a los incentivos para exportar. La expectativa ortodoxa era, por lo tanto, que la disminución en la protección provocaría una devaluación real que incentivaría el desarrollo exportador. Sin embargo, a partir de las experiencias de los países del Cono Sur en los años setenta, sabemos que si la apertura va acompañada de un incremento en el ingreso de capitales, no solo no se genera una devaluación sino que incluso puede producirse el resultado opuesto, una revaluación real. De esta manera, se elimina el canal a través del cual la liberalización comercial corrige el “sesgo antiexportador” y se puede dar incluso un resultado paradójico: un proceso de crecimiento económico liderado por la demanda interna y no por las exportaciones.

Una amplia literatura empírica reciente indica que el tipo de cambio real es uno de los determinantes del crecimiento económico. Otros ejercicios muestran que un mejor balance en cuenta corriente está asociado igualmente con mayores ritmos de crecimiento. Estas asociaciones están vinculadas, en primer término, a las ya mencionadas externalidades que genera el desarrollo dinámico de los sectores productores de bienes y servicios comercializables (transables). Cuando el efecto se da por la vía de la tasa de cambio, lo que esto implica es que una cierta subvaluación del tipo de cambio opera como un sustituto parcial de una política de desarrollo productivo. En segundo lugar, estas relaciones demuestran la menor sensibilidad de las economías con una cuenta corriente sólida a los giros bruscos de la cuenta de capitales.

Aparte de estos efectos en el desarrollo, el tipo de cambio tiene repercusiones adicionales en el empleo. Una revaluación real tiende a disminuir el empleo por dos vías diferentes: primero, porque propende a abaratar los equipos en economías que importan una proporción apreciable de ellos, lo que genera una sustitución de mano de obra por capital; segundo, porque tiende a sesgar la elección de insumos en los procesos productivos hacia insumos importados, lo que reduce los encadenamientos productivos internos.

La inestabilidad del tipo de cambio real incrementa, además, el riesgo y, por ende, aminora la inversión en la producción de bienes y servicios comercializables internacionalmente, tanto exportaciones como sustitutos de importación. Este problema se ve acrecentado por la mayor vulnerabilidad a choques de precios internacionales que caracteriza a los países dependientes en mayor medida de exportaciones de productos básicos.

Este hecho resalta que los retos macroeconómicos son particularmente importantes en economías cuya base exportadora tiene un componente relevante de bienes basados en recursos naturales y exige el desarrollo de mecanismos para hacer menguar la repercusión macroeconómica de las fluctuaciones de los precios de dichos bienes. Esto nos remite de nuevo a la importancia de los fondos de estabilización en estas economías.

En todo caso, conviene destacar que incluso en economías con una acentuada línea de exportaciones basadas en recursos naturales, el tipo de cambio real no está determinado exclusivamente por los precios de los productos de exportación. Entre los países sudamericanos con estructuras exportadoras fuertemente sesgadas hacia recursos naturales, Perú ha sido mucho más eficaz en evitar la volatilidad del tipo de cambio, como reflejo de intervenciones más activas del banco central de ese país en los mercados cambiarios. La otra cara de la moneda es que la opción por tipos de cambio más flexibles tiene el efecto de aumentar la volatilidad del tipo de cambio real, especialmente en las economías dependientes de exportaciones basadas en recursos naturales. Esto favorece a regímenes de flexibilidad administrada del tipo de cambio, como parte de políticas anticíclicas de mayor alcance que se analizaron en secciones anteriores.

## **V. Conclusiones**

En este ensayo se argumenta que la clave de una buena macroeconomía para el desarrollo es la combinación de políticas anticíclicas con una estrategia activa de diversificación productiva. La política fiscal anticíclica debe asumir los retos que implican los agudos ciclos de financiamiento externo que enfrentan los países en desarrollo, pero también los vinculados al comercio internacional, especialmente las acentuadas fluctuaciones de los precios de productos básicos. La política fiscal anticíclica es un instrumento fundamental para ello, pero debe ir acompañada de una política monetaria y cambiaria igualmente anticíclica. El problema esencial en este último caso es moderar la presión hacia un manejo procíclico de la política monetaria y cambiaria que generan los ciclos de financiamiento externo en economías que han abierto su cuenta de capitales. A la luz de la experiencia de la última década, ello parece posible con regímenes cambiarios intermedios que emplean el manejo activo de las reservas internacionales como mecanismo de estabilización, en conjunto con políticas macroprudenciales que incluyen regulaciones a los flujos de capital.

La necesidad de una estrategia de desarrollo productivo se sustenta en la estrecha relación que existe entre dinamismo económico y diversificación

de las estructuras productivas. El centro de esa política es el fomento de actividades productivas innovadoras que generan fuertes encadenamientos productivos y, a través de ello, competitividad sistémica. La innovación debe entenderse en un sentido amplio y no solo como innovación tecnológica, pero su prueba de fuego es la capacidad de acumular capacidades tecnológicas. El reto es sobre todo importante en economías que, como la mayoría de las latinoamericanas, enfrentan ventajas comparativas estáticas ligadas a los recursos naturales. La explotación de tales ventajas no debe ser un obstáculo para la diversificación de la estructura productiva; por el contrario, se debe promover la incorporación de contenidos tecnológicos crecientes en las propias actividades vinculadas a los recursos naturales. El manejo apropiado del tipo de cambio a lo largo del ciclo económico es esencial para garantizar este resultado.

La política anticíclica y la diversificación productiva han ocupado un papel central en los aportes de la CEPAL y, en particular, de don Raúl Prebisch, en cuyo honor se creó esta cátedra. En especial, se sustentan en dos conceptos fundamentales: el papel clave que tiene el manejo de las vulnerabilidades externas en economías sujetas a un “predominio de la balanza de pagos” en su dinámica macroeconómica y la estrecha relación entre crecimiento económico y transformación productiva. Estas dos ideas centrales siguen vigentes y demuestran la validez de conceptos que ha defendido la CEPAL a lo largo de su historia.



# La nueva arquitectura financiera regional: la crisis estructural y el futuro de América Latina<sup>1</sup>

---

**Pedro Páez Pérez**

Presidente de la Comisión Presidencial Ecuatoriana  
para el Diseño de la Nueva Arquitectura Financiera

## I. Introducción

Estoy muy contento de poder estar aquí en la CEPAL, en esta sala tan referencial, y muy contento, además, porque esta institución es emblemática del lugar que ocupó en algún momento América Latina en la creación de pensamiento mundial.

Raúl García hizo referencia a cómo la CEPAL en un tiempo pudo disputar el término mismo de Nueva Arquitectura Financiera. Si nos acordamos bien, ese es un término que provino de la derecha monetarista de los países del Norte como una crítica a la excesiva “generosidad” del Fondo Monetario Internacional: ese es el origen del concepto de nueva arquitectura financiera. Y desde acá, desde el Sur, pudimos disputar el término. Ahora es un hecho generalizado en el Norte y en el Sur que

---

<sup>1</sup> Conferencia magistral dictada en la sede de la CEPAL, en Santiago de Chile, el 7 de julio de 2011.

cuando hacemos referencia a una nueva arquitectura financiera de lo que hablamos, por el contrario, es de la necesidad de otro tipo de relación entre las finanzas y la producción, en una perspectiva más bien progresista, en una perspectiva humanista, en una perspectiva democrática, en una perspectiva de inclusión social. Creo que esto es parte de lo que en América Latina y en el mundo entero se está viviendo: este despertar de los pueblos.

No obstante, el déficit fundamental en este período, precisa y tristemente nos corresponde a los economistas y a las instituciones ligadas a la creación de teoría económica y a los procesos de decisión política en el campo de la política económica en general.

Como decíamos ayer en una conferencia parecida, si ustedes reflexionan sobre lo que hubiera pasado con la América Latina de hace cincuenta, sesenta años, no habríamos tenido solamente a la CEPAL discutiendo, sino también las distintas teorías del desarrollo, la teoría de la dependencia, la sociología latinoamericana, la filosofía de la liberación, la teología de la liberación, las distintas corrientes de la izquierda marxista. Ahora, en cambio, es lastimosa la ausencia fundamental de debate; el tono maniqueo y descalificador de un lado y de otro en torno a qué es lo que corresponde hacer en cada coyuntura de la política.

La historia ya no resiste este tipo de situaciones; necesitamos generar, desde una visión muy rigurosa y responsable, un debate que permita dar respuestas a la crisis estructural que se está viviendo y, en esa perspectiva, determinar cuál es el futuro que defiende realmente los intereses de América Latina. Insisto, este no es un problema individual; es un tema en el que nadie tiene el monopolio de la verdad o de la iniciativa. Se necesita crear un ambiente de respeto y de pluralismo que permita aportar colectivamente con soluciones concretas.

Es en ese espíritu que desde el Ecuador hemos lanzado al debate esta propuesta integral de una Nueva Arquitectura Financiera Regional, como un planteamiento que comprende capítulos dedicados, obviamente, a la nueva arquitectura financiera local, por ejemplo, ahora que se han dado las condiciones políticas en nuestro país –en el que hemos trabajado bajo las restricciones más duras debido a la dolarización oficial de la economía–, y también hemos formulado planteamientos respecto de la nueva arquitectura financiera global porque, como resulta evidente, este es un proceso en el que aquel neologismo de “glocal” se vuelve urgente y exigente.

Cabe decir, al mismo tiempo, que el tema de la nueva arquitectura financiera no puede ser visto como una panacea o ni siquiera como una solución en sí, sino como una premisa, una condición necesaria, pero no suficiente, para emprender un proceso de transformación productiva.

## **II. América Latina en la vorágine de la crisis mundial**

### **1. La rentabilidad y la crisis estructural del capital**

En ese sentido es fundamental entender, en primer lugar, el carácter de la crisis que estamos viviendo. Creemos que esta no es solo una crisis financiera más, y menos aún creemos en aquellos discursos que plantean que lo peor de la crisis ha pasado. Esta es una crisis estructural que pretende instalarse como una nueva normalidad del capitalismo, una condición de degradación de las conquistas civilizatorias de siglos.

Es muy importante ubicar esta dimensión de la crisis porque es ante ese reto que se tienen que dimensionar las tareas en defensa de los intereses de nuestros pueblos. Empecemos entonces con algunos elementos teóricos que ponen sobre el tapete los marcos esenciales de comprensión en los que nos estamos desenvolviendo, y que tienen que ver con los problemas de la ganancia.

Este no es un problema en la esfera de la circulación, este es un problema que está en el corazón de la economía real y tiene que ver, a diferencia de crisis de épocas anteriores, no con la escasez, sino con la abundancia. El éxito del capitalismo al introducir la ciencia y la tecnología en el proceso productivo genera una avalancha tan monumental de capacidades productivas que, a la larga, se vuelve contraproducente en la medida en que abarata demasiado las mercancías, hace demasiado rápidos los ciclos de obsolescencia de las tecnologías y atenta contra la rentabilización del capital.

Esto se está expresando, por un lado, con el problema de la sobreproducción relativa y, por lo tanto, con el del subconsumo y todos los aspectos ligados a la distribución del ingreso que eso conlleva. Por otro lado, el fenómeno tiene que ver con la desproporcionalidad sectorial, que tal vez tiene su expresión más abierta y más clara en los llamados desbalances globales, que tanto obsesionan a los macroeconomistas hoy en día.

Ni uno ni otro serían problemas mayores si no estuvieran ligados, finalmente, al problema de la caída tendencial de la tasa de ganancia. Estos elementos y su interacción forman un núcleo de comportamientos que podríamos llamar leyes de la ganancia, que hacen referencia a dos vectores fundamentales del funcionamiento de la dinámica del capital en nuestros días, relacionados con la dialéctica entre acumulación “originante” y acumulación “ordinaria”.

Hablamos de acumulación “originante”, así, entre comillas, porque no se trata de un momento congelado en el tiempo como se plantea la acumulación primitiva en el marco de cierta tradición o de ciertas interpretaciones de la literatura marxista, sino que se trata de un proceso permanente de recreación de procesos que incluyen a esa acumulación por desposesión, en las palabras de David Harvey. Hablamos de ese proceso en que el crecimiento de la riqueza en ciertas manos se funda en la captura de tierras, la desposesión de derechos, de “*entitlements*”, que es el término en inglés, lo que se refiere a las conquistas sociales de la población, como horarios de trabajo, jubilaciones, beneficios y otras. Se incluyen en estas lógicas mecanismos arcaicos rentistas como tributaciones e intermediaciones comerciales y financieras exorbitantes que aún están vigentes.

Esta línea de análisis ya es de por sí muy provocadora, porque normalmente el pensamiento dominante tiende a asumir que la única forma posible de producción es la producción empresarial-capitalista. En el caso de América Latina tenemos, un, impresionante número de otros tipos de formas productivas que incluyen no solo las más visibles, más obvias, formas alternativas del autoempleo, de las cooperativas, de las comunidades indígenas, sino la pequeña y la mediana empresa, que a pesar de tener inversión de capital, de tener, a veces trabajo asalariado, no se mueven por la lógica de la acumulación por la acumulación, o de la ganancia por la ganancia, sino que básicamente están orientadas a la reproducción de un perfil de la vida de la familia, de la comunidad. Y recordemos que las pequeñas y medianas empresas representan el 98% de las empresas de América Latina. Esto significa que estamos hablando de segmentos muy importantes que responden a otra lógica económica y social de aquella reflejada de alguna manera en los textos convencionales.

Este polo también tiene que ver con ese subsidio invisibilizado del trabajo no remunerado de la familia -sobre todo de las mujeres- y de las comunidades enteras, bajo diversos tipos de articulación. En el caso del mundo andino eso es muy claro en el ejemplo de la minga, con toda su riqueza cultural pero que en el día a día de nuestras familias implica la

“autoexplotación” de la familia, el trabajo sacrificado de las madres, de las esposas, de las hermanas de los niños y de la comunidad entera. Y se relaciona también con los límites de esa relación entre capital y naturaleza, que se ha visto exacerbada en las últimas décadas precisamente por la economía del desperdicio, por la aceleración de esta crisis ambiental que estamos viviendo.

Por otro lado, tenemos lo que se podría llamar la acumulación “ordinaria”, que de alguna manera enmarca los criterios de eficiencia que básicamente definen las condiciones de la competencia en las cuales aquellas producciones más avanzadas tecnológicamente, más eficaces en términos de costo, tienen predominancia en el mercado y sacan de él a todas las producciones más relegadas, lo cual da lugar a cierto tipo de concentración y centralización de los capitales. Esta lógica imprime un sentido también a los términos de la acumulación “originante” al auspiciar un determinado tipo de relaciones entre el capital y otras formas productivas no capitalistas. La dominancia del polo “ordinario” sobre el “originante” ha caracterizado a la modernidad occidental hasta nuestros días y precisamente esta crisis la está poniendo en cuestión.

En este otro polo, el de la acumulación “ordinaria”, tenemos la dinámica de la concentración y la centralización del capital y de la organización social del espacio que eso define, sobre todo con la polarización espacial que se plantea ahora entre el centro, la formación de las semiperiferias y las periferias en el marco del nuevo tipo de enclaves del siglo XXI. La exacerbación frenética de la especialización que plantean la financiarización y la deslocalización tipifican desde esas lógicas de la globalización actual en torno a cadenas productivas con predominancia del comercio de larga distancia. Lógicas productivas que solamente son sostenibles bajo determinada estructuración de los precios relativos; lógicas que solamente pueden ser sostenibles desde la perspectiva polarizadora, excluyente, del capital financiero especulativo transnacional, con sus demandas de altas ganancias y su cortoplacismo.

Desde un horizonte holístico, desde la coherencia entre producción y consumo, estas lógicas tienen serias limitaciones que serán cada vez más evidentes en el curso de la profundización de la crisis que estamos viviendo.

En definitiva, entonces, esas leyes de la ganancia marcan el funcionamiento, la dinámica y las posibilidades con las que el sistema puede seguir avanzando y, por tanto, definen el carácter de la salida de la crisis y miden la eficiencia con que los distintos remedios de la crisis pueden realmente incidir en las causas que la provocaron.

En ese sentido, hay una dialéctica entre las leyes de la ganancia, la caída tendencial de la ganancia y las contratendencias que se despliegan, que pueden involucrar temas como la deslocalización industrial, la globalización, la fragmentación productiva, la revolución empresarial, con aspectos positivos y otros negativos, el tema de la financiarización como nuevo regulador sistémico del criterio de totalidad de la economía, el de las nuevas tecnologías y el toyotismo, el postfordismo y ,también, el nuevo rol del Estado.

No es verdad que haya una dicotomía entre Estado y mercado, ambos responden a estructuras de poder concretas y, en este sentido, no debería sorprendernos el nuevo rol del Estado en los grandes salvatajes bancarios, dado que su vinculación en la estructura del poder ha sido íntima, al menos desde hace un siglo atrás, aunque obviamente con las transformaciones del capital también han cambiado las formas que asumen esas intervenciones. Y esto define asimismo el carácter crónico de los desbalances fiscales y el nuevo rol de la deuda pública.

Finalmente, considero que para buscar salidas alternativas a esta coyuntura es fundamental entender las nuevas dinámicas distributivas y la renegociación de la división internacional del trabajo que esto conlleva. Es decir, entender el nuevo rol de las semiperiferias y las periferias, la polarización que esto plantea, incluso dentro del Sur, entre las economías llamadas “emergentes” y el resto de la periferia.

## **2. Régimen de acumulación, modo de regulación y nueva arquitectura financiera**

Estas interacciones entre el núcleo central de las leyes de la ganancia y las contratendencias dan lugar a una forma específica de existencia de la acumulación, con ritmos, prioridades y orientaciones específicas, que podríamos llamar el régimen de acumulación que solamente puede viabilizarse en un marco específico de combinaciones de política económica y de instituciones, que es lo que se conoce como modo de regulación.

Es precisamente en esa topografía en la que se plantea el tema de la nueva arquitectura financiera. Es decir, cómo viabilizamos un nuevo régimen de acumulación desde la constitución de un marco institucional diferente y un nuevo tipo de políticas económicas con vistas a transformar la lógica fundamental de la economía o, al menos, a dar amparo a otro tipo de lógicas económicas y, eventualmente, no solo superar el modo de producción, sino también el modo de vida.

Esa es precisamente la apuesta que resulta de las movilizaciones populares en varias partes de América Latina y que tal vez, en la zona andina, queda concretada en las Nuevas Constituciones, sobre todo en las de Bolivia y del Ecuador, con el concepto del Sumak Kausay (“Buen Vivir” o (mejor) “Vivir en Plenitud”). En otras palabras, no es solamente un tema que apunte a la producción, es un pronunciamiento civilizatorio de mucho más largo aliento que tiene que ver con una transformación del modo de vida.

En ese sentido aparecen tres grandes áreas de problemas que estarían vinculados, por un lado, a la tensión en la articulación entre centro, periferia y semiperiferia, a los temas de la desmaterialización de la producción, el capitalismo del desperdicio y la aceleración de la rotación del capital, es decir, al hecho de que es tal el desarrollo de las fuerzas productivas que las inversiones de capital fijo no dan tiempo suficiente para la amortización porque ya viene una nueva ola tecnológica que vuelve obsoleta la anterior, lo cual obliga a la financiarización, a responder con la volatilidad y la ductilidad de las innovaciones financieras a ese costo hundido del capital fijo que impide una rentabilización adecuada de las inversiones.

Finalmente, está el tema problemático de la inviabilidad de las tecnologías necesarias para recuperar una homeostasis desde la lógica de la ganancia, el tema de la sobrepoblación relativa a las necesidades de la acumulación, no desde la perspectiva de la sociedad, sino de la medida en que este proceso permanente de expulsión y de polarización social se presenta como una nueva normalidad en el funcionamiento del capitalismo que, insisto, no implica solamente un problema financiero, sino que tiene que ver con factores más estructurales del sistema.

### **3. Crisis de los “remedios” a la crisis estructural: financiarización y globalización**

Permítanme, entonces, fundamentar ahora lo que había propuesto antes como hipótesis. En el régimen de acumulación fordista-keynesiano que básicamente organiza los años dorados de la posguerra, que no son solo una conquista técnica sino el fruto de la derrota de las fuerzas fascistas en la anterior crisis estructural se logran las tasas de crecimiento mayores y las rentabilidades más auspiciosas. Series estadísticas desde los años sesenta de los seis países industrializados más grandes, Estados Unidos, Japón, Alemania, Francia, Reino Unido e Italia, muestran indicadores aproximados de la tasa de ganancia que tiende a caer desde mediados de esa década hasta fines de los setenta en condiciones en las que la concentración del capital exige tasas cada vez más altas, dando lugar a una jerarquización

de la ganancia, a una separación entre la ganancia de los sectores más poderosos del capital frente al conjunto de la pequeña y mediana empresa. Y esto, de alguna manera, se resuelve con el advenimiento de las políticas neoliberales del Norte, simbolizadas por la presencia de la Sra. Thatcher en Inglaterra y el Sr. Reagan en los Estados Unidos. Se tiene entonces una recuperación de la tasa de ganancia que presenta características singulares, comparada con el período anterior, en este nuevo régimen de acumulación que, a falta de mejor nombre, llamaremos neoliberal.

Parte fundamental de la recuperación de las ganancias en el Norte se basa en la extracción masiva de recursos desde el Sur a partir de la crisis de la deuda externa y la aplicación de políticas de ajuste, pero interesa ahora ver qué significa este cambio en los países del Norte. Se está pasando a un tipo de régimen de acumulación diferente, en el que el consumo basado en la deuda sustituye el compromiso fordista, cuando la fuerza de trabajo deja de ser solamente un costo y pasa a convertirse también en un mercado, lo que genera el combustible interno que permite, precisamente, los años dorados de la posguerra.

Bajo el nuevo régimen de acumulación, el porcentaje del consumo en el producto interno bruto del Norte tiene una recuperación después de la aplicación de las políticas neoliberales en contraste con la participación de los salarios en el producto interno bruto que se estanca o disminuye. ¿Cómo se da esa paradoja, cómo es posible financiar esta brecha entre ingresos y consumo? Mediante el crédito. El sobreendeudamiento pierde entonces su connotación moral, ya no es un defecto del carácter del pueblo estadounidense, por ejemplo, se trata de una condición estructural del capitalismo. Porque si se hubiese podido eliminar esta diferencia entre el aumento del consumo y la reducción relativa de los salarios, simplemente el crecimiento de los países del Norte, en este caso el de los Estados Unidos, hubiera sido muchísimo menor en los últimos 25 o 30 años y estuviésemos en depresión por décadas!. Y lo propio se puede decir respecto de Europa, donde si bien el consumo interno tuvo un dinamismo menor, igualmente existe esta amplísima brecha entre el mercado interno alimentado por los salarios y el consumo.

La otra cara de esa medalla, y no pretendo ser exhaustivo, ya que aquí hay muchísimos otros temas involucrados, remite directamente a la brecha entre la repuesta tasa de ganancia recién señalada y la utilización de esas ganancias en términos de inversión productiva. Esta brecha es llenada, precisamente, por inversiones especulativas; es decir, las innovaciones financieras, la exuberancia irracional a la que hacía referencia el Sr. Greenspan: no son solo excesos atribuibles al carácter de ciertos banqueros,

a la negligencia de ciertos reguladores, sino que tienen que ver con raíces estructurales del funcionamiento del capital. La financiarización, entonces, es un problema estructural que no podrá ser resuelto simplemente con ciertas reformas en términos de legislación financiera y re-regulación. Como veremos, lastimosamente, ni siquiera se han emprendido acciones concretas en este sentido.

Este proceso, que además se complementa con el tema de la patrimonialización de los ingresos de amplios sectores de las clases asalariadas en los países centrales, está ligado a la transformación de los fondos de pensiones –en eso el modelo chileno es paradigmático–, así como a otra serie de elementos que, por todos los flancos, contribuye al proceso de hipertrofia del sistema financiero y tiene una directa correlación con la polarización social.

#### **4. Polarización social y exacerbación de la sobreproducción y la insolvencia estructural**

Los datos sobre el pago de impuestos en los Estados Unidos desde la fundación del servicio de rentas internas muestran que la aplicación de las políticas neoliberales determina una situación de polarización del ingreso para el 1% más rico, para el uno por 1.000 más rico, para el uno por 10.000 más rico, similar al de los años treinta, precisamente cuando se produjo la otra crisis estructural del sistema. Esto quiere decir que el tema de la sobreproducción y del subconsumo relativo está directamente relacionado con las potencialidades y los límites de la sustentabilidad del crecimiento del capital. Nos hemos referido solo a los Estados Unidos, pero desde los años ochenta en adelante en todos los países industrializados se ha observado una clara tendencia descendente de la participación de los asalariados en el producto interno bruto, lo que tiene que ver con esta situación, pero con peculiaridades nacionales que definen culturas políticas y relaciones entre clases diferentes en los casos renanos y japonés, por ejemplo.

La respuesta, entonces, obviamente se relaciona con el régimen de acumulación. ¿Cuál es la orientación y la predominancia fundamental de la acumulación desde entonces? A falta de oportunidades de inversión productiva, lo que resulta es una hipertrofia parasitaria del aparato financiero. Y es eso lo que estamos viendo. Frente a la evolución del producto interno bruto, las tasas de crecimiento muestran una tendencia creciente no solo a la baja, sino a una mayor volatilidad. Mientras tanto, la tasa de crecimiento de los derivados financieros aumenta exponencialmente.

Y la estadística a la que hago referencia, no por casualidad, es solo parcial, pues no se encuentran series exhaustivas respecto de todos los instrumentos financieros.

De esto resulta que mientras el producto interno bruto mundial en 2008 se situaba en 63 millones de millones de dólares, el registro de los derivados que realiza esa oficina del contralor de la Moneda de los Estados Unidos llegaba a 643 millones de millones de dólares, sobre 10 veces más, a pesar de que ésta es una medida parcial. Es decir, estamos hablando de un problema de insolvencia estructural, de que hay un volumen de deudas que representa al menos 10 veces el tamaño de la economía real. Por decirlo de alguna manera, todos tendríamos que dejar de comer como por 10 años para pagar ese volumen de deudas.

Por cierto, este es simplemente un indicador para establecer órdenes de magnitud. Sobre esto podría plantearse que los derivados son apuestas y que tenemos el mismo número de apuestas positivas que de apuestas negativas y que, por lo tanto, se adeudaría más o menos la mitad. Y ciertamente podríamos decir que no todas esas deudas están cubiertas, o que apalancan volúmenes mayores de otras deudas estructuradas o también que el indicador no debería ser una medida de flujo, sino una medida de stock. Sin embargo, igualmente sería necesario ver cuánto de la riqueza total del mundo habría que comprometer para poder pagar ese volumen de deudas, y de cualquier perspectiva resulta colosal.

Por lo tanto, ese es el problema fundamental, el problema de la insolvencia estructural que se inició, geográfica y sectorialmente, en un área específica del mundo, en el eje anglo-sajón y en las hipotecas de "segunda categoría". Más allá de los discursos autocomplacientes de los líderes mundiales, lo que tenemos es que el PIB puede haber crecido y los indicadores financieros pueden haber mejorado, pero nada de esto se ha solucionado.

El problema que estaba en las *subprime* ahora también está en las *prime*, el de las hipotecas residenciales ahora lo tenemos también en las hipotecas comerciales, del problema de los bienes raíces ahora hemos pasado al problema del crédito a los estudiantes, el crédito automotor, el crédito a las empresas, el crédito a los hogares, el crédito a los estados.

El problema que antes estaba solo en el eje anglo-sajón, ahora lo tenemos en Europa continental y el tema de las burbujas financieras surge cada vez más en otras partes de la semiperiferia y la periferia. Esta metástasis de la infección evidentemente muestra la gravedad del reto que América Latina debe enfrentar.

## **5. Hipertrofia especulativa y asfixia de los activos productivos subyacentes**

Un ejemplo claro de aquello a que se hace referencia, aunque solamente es otra expresión del mismo problema de la insolvencia, de la desproporción entre la economía real y la deuda, es el caso de los déficits de los Estados Unidos, que ustedes conocen de sobra porque está en la prensa todos los días, al igual que los más recientes de Europa y de algunos países del Tercer Mundo. Como antes se dijo, esto también se refleja geográficamente, es un problema distributivo fundamental en el tema de los desbalances globales.

En términos de las hojas de balance reales subyacentes, este déficit de los Estados Unidos y de los países de Europa tiene que ser cubierto por países del Tercer Mundo, de la periferia y, sobre todo, por China, que han tenido desempeños favorables de sus exportaciones. Sin embargo, los flujos financieros efectivos más importantes responden a otra lógica.

Al examinar los flujos efectivos de las transacciones financieras tendríamos que encontrar que hay, precisamente, un flujo principal: cómo China, por ejemplo, financia a los Estados Unidos, que es lo que constantemente vemos en la prensa. Sin embargo, al buscar ese flujo que iría de China a los Estados Unidos resulta que es casi inexistente. El grueso de las transacciones financieras efectivas se da en el interior de los centros financieros: Wall Street, la City de Londres, Frankfurt, Tokio, Hong-Kong (RAE de China), y entre los centros financieros. Aquí tenemos a la Comisión Trilateral, por así decirlo, retratada, pero no hay indicio alguno de que los países superavitarios financien a los deficitarios.

La crisis manifiesta otra dimensión de los profundos cambios estructurales. Esta dislocación entre la parte financiera y la parte productiva aparece no solo en términos cuantitativos sino que además tiene que ver con un tema cualitativo que cuestiona el rol secular de las finanzas. Se trata de una dislocación que no es únicamente analítica, sino que tiene serias implicaciones desde la lógica del poder porque de hecho estamos hablando de los mismos agentes económicos, de los mismos intereses políticos que de manera indivisible, actúan para reproducirse a espaldas de los intereses del conjunto social.

Las innovaciones financieras se convierten entonces en un carrusel auto-referenciado, aparentemente entre paréntesis, despegado de la economía real, cosa que es imposible, porque la única fuente real de riqueza es el activo productivo subyacente. Entonces, la economía financiera tiene que buscar mecanismos de exacción, mecanismos de anclaje con la economía productiva para poder seguir reproduciéndose.

Y es precisamente ahí donde está el peligro, porque la forma de hacerlo es mediante la creación de más y más burbujas. Y el ambiente de incertidumbre, de inestabilidad que eso genera, así como la consiguiente serie de bloqueos a los proyectos productivos que conlleva, refuerza precisamente la volatilidad, que es el seno en el cual se desarrollan las innovaciones financieras. Los *credit default swaps* o CDS (permutas de incumplimiento crediticio) son exactamente apuestas frente a esa incertidumbre.

Es decir, estamos en un proceso de autogeneración de las condiciones que propicien un crecimiento exponencial, cada vez mayor, de este problema y, desde la explosión financiera de la crisis, nada se ha resuelto, nada ha mejorado. Todo apunta al empeoramiento de la insolvencia estructural y, en situaciones tan graves como las que estamos viviendo ahora, a la posibilidad de una inminente crisis alimentaria. Porque han pasado de la especulación con las compañías *dot com* a la especulación con los bienes raíces, a la especulación con el petróleo y, ahora, a la especulación con los alimentos. Y si a eso llegamos, que es precisamente de lo que hablábamos hace un momento, en esta logística sofisticada a nivel planetario que involucra el comercio a larga distancia y la financiarización en una cadena del valor tremendamente fraccionada, el riesgo que corren esos mecanismos de provisión de alimentos, sobre todo a los sectores más vulnerables de la población mundial, es inmenso.

Y si a eso sumamos el dato escandaloso de que desde la explosión financiera de la crisis la FAO detecta, con algunas rectificaciones y cambios en las estadísticas, un aumento de más del 20% de la población mundial que está sufriendo hambruna, lo que quiere decir que pasamos ya de los primeros mil millones de seres humanos en esa situación en el marco de este aumento formidable de las fuerzas productivas, estamos hablando de una situación muy grave.

Comparen eso con el aumento de los bonos dorados para los mismos banqueros y financieros que crearon la crisis. Comparen eso con los millones y millones de dólares y de euros que se han inyectado a los mismos círculos especulativos que crearon la crisis. ¿Qué fundamento hay para que en los discursos oficiales y de muchos organismos técnicos internacionales se diga que lo peor de la crisis ha pasado? Aquí no solamente hay una responsabilidad técnica, sino también una responsabilidad ética respecto de lo que se está cuajando, de lo que se está gestando.

## **6. Capacidades macroeconómicas y financieras diferenciales para enfrentar la crisis**

Sin entrar en mayores detalles, lo anterior también indica que esta dislocación cualitativa y cuantitativa tiene, además, un problema diferencial y de ahí la importancia de dar soluciones al asunto en bloques regionales. América Latina puede hacer allí una contribución fundamental a la solución global de los problemas. Por eso, como ya decíamos, el concepto de lo “glocal” tiene ahora una pertinencia primordial. Esta diferente composición de los activos remite a una situación en la que no es cierto que todos seamos culpables, y tampoco que todos estemos, por así decirlo, en el mismo vagón. Aquí existe la posibilidad de respuestas y de soluciones diferenciadas, lo que abre el tema de los bloques regionales, el tema de América Latina, en un marco en el que desde el principio hay una asimetría estructural en términos de capacidad de respuesta ante la crisis.

Es obvio que los Estados Unidos, por ejemplo, por su monopolio de la liquidez mundial con el dólar y su capacidad virtualmente ilimitada de emitir dólares, tienen un poder de respuesta ante la crisis muchísimo mayor, por ejemplo, que el de cualquier país de América Latina. Justamente la semana pasada, luego de impulsar el tema durante dos años en el seno de la Organización Mundial del Comercio, hemos presentado una iniciativa de la Argentina, el Ecuador y la India para demostrar el caso y demandar una respuesta ante la violación por parte de los países del Norte de las propias reglas que impusieron al mundo en el marco de la doctrina del libre comercio y que se han convertido solo en un mecanismo disciplinario que afecta a las economías pequeñas. Porque, como hemos demostrado en la OMC, ninguna de las economías grandes está cumpliendo con lo que postulan.

Ahora bien, todo esto se está dando en el marco de un proceso en el que incluso los países con mayor capacidad macroeconómica de respuesta empiezan a perder el control de las variables clave. Este es el caso de las estadísticas sobre los agregados monetarios en los Estados Unidos: M0, el dinero de alto poder, y M1, que de alguna manera podría reflejar más cercanamente el control de la Reserva Federal sobre los agregados monetarios, tienen una evolución crecientemente divergente respecto a indicadores que reflejan el crédito privado como M2, M3. (que por alguna razón dejó de publicarse en marzo de 2006, pero es posible recuperar la serie y reconstruirla de acuerdo con los agregados que la componen).

El análisis de estos indicadores desde principios del milenio nos permite señalar que, de alguna manera, el manejo de la crisis, , estaba presente desde antes de que esta explotara abiertamente, con una política que trataba de organizar un aterrizaje suave de la burbuja, hasta que en cierto momento se hizo evidente que el sistema de crédito y las necesidades de rentabilización salieron de todo marco de sensatez y se contribuye a la desregulación con el aumento de las tasas de apalancamiento que tenían los bancos, de 12 a 1 a más de 30 a 1 y hasta 360 a 1 en el caso de algunos bancos de “inversión”. Aunque formalmente se continúa con la política monetaria restrictiva, el crédito, reflejado en M3, se dispara en una situación en la que la insolvencia estructural ya era evidente.

A principios de 2008, cuando paradójicamente había empezado ya el relajamiento de la restricción monetaria (M0 y M1), el sistema de créditos de los Estados Unidos empieza a desintegrarse, mucho antes de la caída de Lehman Brothers a finales de 2008, como que se dice en la mayoría de las versiones oficiales, y comienza un proceso de caída en picada de M3. Al principio, las políticas de inyección de liquidez a través del TARP (*Troubled Asset Relief Program*) tienen un efecto mínimo, ya que si bien hubo un aumento a casi el doble de la masa monetaria, M0, M1, el aumento del crédito fue muy pequeño, porque esos recursos no sirvieron para hacer inversiones productivas y generar empleos, sino simplemente para tapar un hueco contable en el que obviamente los dos lados del balance no tenían ocupación en actividades productivas, sino en la burbujización de la que hablábamos hace un momento.

Pero eso no es cierto en el caso de los sucesivos paquetes de expansión fiscal, el efecto del primer paquete de Obama, sobre el crédito fue cada vez menor y el del último, absolutamente exiguo. Esta estadística luego tuvo una cierta recuperación, pero todavía marcada en la zona negativa; hay un proceso de destrucción del sistema de créditos en los Estados Unidos, mientras la mayoría de los analistas sigue hablando de recuperación.

## **7. Los “remedios” a la crisis de los “remedios” de la crisis estructural**

Pasemos rápidamente a los efectos sobre el Tercer Mundo: la deuda aumenta no solo en los países centrales, y es altamente posible que tengamos una nueva explosión, una nueva crisis de la deuda también en el Tercer Mundo. En un marco en el que la falta de oportunidades de inversión demanda mecanismos concretos de exacción, como se dieron desde los años ochenta en la forma de transferencias netas desde el Sur, el intercambio desigual, la inversión extranjera directa, las regalías y los intereses de usura de la deuda.

Hagamos aquí un pequeño resumen de lo que se ha planteado en los distintos frentes de esta crisis sistémica. Podríamos ir desde las capas más externas hacia las más internas, hacia el corazón del sistema.

Según algunas interpretaciones de la crisis, se trata de una depuración endógena y está bien que haya una purga del sistema, tras la cual el capitalismo se renovarí­a con mucho más vigor. Sin embargo, lo que tenemos es que las prácticas, los mecanismos, los sectores y las fracciones del capital que provocaron la crisis no solamente no han sido purgados, sino que se han beneficiado de inyecciones billonarias de liquidez y de bonos multimillonarios, han sido premiados por la sociedad!

Y, además, con un efecto formidable en términos éticos, porque respecto de la crisis de *Savings and Loans* el profesor William Black, quien recientemente dio unas conferencias en el Ecuador, nos recordó que en los años noventa, ante una crisis mucho menor que esta, en los Estados Unidos hubo 5.000 casos judiciales contra banqueros, de los cuales resultaron más de mil sentencias penales. Según él, ahora hay solo siete, siete chivos expiatorios, de los cuales los más notorios son el Sr. Maddock, el Sr. Stanford ...¿y el resto?

Pueden ustedes encontrar en Bloomberg información que documenta la directa actuación de bancos tan importantes como Wachovia en relación con lavado de dinero y creo que solo han sido objeto de una multa y de una reconvención.

Tenemos también violación de leyes, fraude contable o, perdón, "contabilidad creativa" generalizada e incompetencia a todo nivel, de los bancos de las firmas auditoras y de las agencias de notación, así como por parte de los estados y los organismos multilaterales.

Price-Waterhouse, Arthur Anderson, KPMG, Deloitte, Fitch, Moody's, S&P, y otras empresas claves de la supuesta "autoregulación" del mercado –tan crucial en la ideología económica dominante- tienen responsabilidades en todas partes. En el Ecuador, un mes antes de que cayeran los bancos en 1999, esas mismas auditoras internacionales que se dan el lujo de calificarnos decían que los bancos estaban bien. Wachovia era el banco corresponsal de buena parte de la banca privada y de los bancos centrales de América Latina. Calificaba incluso doble A hasta la víspera de caer. Y nada pasa. Fitch, Moody's, Standard & Poor's siguen siendo los jueces o árbitros de lo que tienen que hacer los estados y están doblegando y poniendo de rodillas incluso a países desarrollados. ¿Qué ha cambiado, qué se ha depurado con esta crisis? Absolutamente nada, solo han empeorado las cosas.

Y no solamente eso. Ustedes pueden entrar a la página web de la Organización Mundial del Comercio, y bajo “Disciplinas adicionales” van a encontrar el capítulo “Normas de contabilidad”. En un acuerdo que ya está consensuado, sobre la base de un documento escrito por Arthur Anderson antes de la crisis de Enron que lo sacó del juego, se dice que al cerrar la Ronda de Doha quedarían totalmente desreguladas las normas contables; cada país podrá hacer lo que le convenga. Imagínense lo que eso significa para la banca transnacional. Imagínense lo que eso significa para la comprobación de la supervisión vigilada entre lo que dicen las sucursales aquí y lo que dicen las matrices allá. Imagínense lo que eso significa en materia de fraude contable, la transferencia de recursos y el saqueo de nuestras economías.

La pregunta a los colegas de la CEPAL es qué previene que en América Latina no pase esto, que no estemos al borde de una situación de tremenda fragilidad, no solo financiera, no solo macroeconómica, sino de desestabilización social, porque los pueblos de este continente ya no aguantan más. Esa es la responsabilidad que tenemos en nuestras manos. Pero no solamente eso, vayamos un poquito más adelante y veamos, en términos de modos de regulación, esta combinación de las políticas y las instituciones.

Hay todo ese discurso de que ya el neoliberalismo se agotó. No es verdad. En todos los frentes han avanzado con más agresividad las propuestas de más de lo mismo y de peor de lo mismo. En Grecia, que ya no es “solo” un país subdesarrollado, lo que están aplicando son las mismas recetas que aplicaron en América Latina durante treinta, cuarenta años y que han dado muestras evidentes de no servir para el propósito. Es más, ni siquiera los gurús de la economía, del Fondo Monetario Internacional, del Banco Central Europeo, de la Comisión Europea, logran preparar un programa de reestructuración en Grecia que dure siquiera un año -sin que haya ocurrido algún terremoto o algún imprevisto. Discúlpenme, pero si yo fuera el banquero que contrata a esos técnicos, los hubiera despedido por incompetentes. Pero me parece que, evidentemente, un programa que no dure siquiera un año, algo nos quiere decir...

Ahora, de pronto resulta que el objetivo real no era solucionar el problema de Grecia, de pronto el objetivo real era provocar un gran “*garage sale*”. En ese caso sí que el programa resulta eficiente, entonces no nos sorprendería que a esos técnicos los promovieran, pues sí han cumplido con su objetivo y deberían seguir premiados en el puesto. Habría que constatar qué les ha pasado y habría que constatar cuál fue el fruto de todos

los fracasos que le provocaron a América Latina, todo el dolor que se causó en América Latina, en términos de la carrera de esos profesionales.

En lugar de que haya una superación de las políticas neoliberales, de nuevos arreglos institucionales, de regulación prudencial, nada ha cambiado; lo que hay es un fortalecimiento del dólar en términos generales, el keynesianismo militar, nuevos frentes de guerra, nuevas amenazas de conflicto en todo el mundo, el despliegue de la cuarta fuerza militar de los Estados Unidos aquí en América Latina, las siete bases militares de los Estados Unidos en Colombia, en fin, más desregulación comercial, más aperturismo comercial, más desregulación financiera, más salvatajes, más tendencias especulativas, exacerbación del extractivismo por todos lados. Incluso lo que se avanzó con la ley Dodd-Frank, 2.300 páginas de excepciones, se ha diluido en los pocos progresos logrados, al punto de que a fines de abril hasta se llegó a decir en los nuevos reglamentos que lo poco que se hacía en términos de, por lo menos, registrar los CDS, que ya hubiera sido un avance saber qué es lo que pasaba en ese sentido, exime todo lo que tiene que ver con el *carry trade*, toda la especulación con respecto a los tipos de cambio.

Esa es la realidad de lo que en verdad está pasando. Valdría la pena que los organismos técnicos multilaterales tuvieran un informe objetivo sobre los avances reales en estos planos. Que hubiera un monitoreo respecto de cuáles son los peligros de lo que se está negociando en la OMC. Ya se está diciendo cómo fracasó la Ronda de Doha, entonces borrrón y cuenta nueva, vamos a retomar otra vez los temas de Singapur que fueron rechazados ya en esa negociación. Más de lo mismo, peor de lo mismo.

## **8. El poder oligárquico busca vida artificial para un régimen de acumulación agotado**

En cuanto al régimen de acumulación, un plano de análisis todavía más profundo, menos se puede decir. No ha cambiado la relación entre las formas productivas capitalistas y las no capitalistas. Han empeorado las situaciones de asimetría estructural. Las normas y las dinámicas del consumismo se siguen exacerbando, la orientación y el ritmo de la inversión siguen privilegiando la especulación. Nada que ver por ese lado. Asfixia del capital productivo por todos los costados; exacerbación de la acumulación por desposesión; doctrina del shock incluso en el caso del aprovechamiento de la tragedia del Japón, para aplicar exactamente la receta que Naomi Klein mencionó en su libro, escrito hace cinco o seis años atrás.

Peor es lo ocurrido en lo que atañe al modo de producción. En lugar de una mejora de la situación hay un desacoplamiento, una jerarquización mayor de la ganancia, una exacerbación de las demandas de ganancias más altas, precisamente con el apoyo de toda la sociedad a través de los salvatajes bancarios, con el consiguiente bloqueo para todas las formas menores de producción. La inyección formidable de recursos, por ejemplo, para la General Motors, conlleva una serie de dificultades, incluso desde la propia doctrina de libre comercio, para los otros productores automotores del mundo. ¿Acaso Tata puede hacer lo mismo, acaso Brasil puede apoyar sus producciones automovilísticas en la misma escala que el gobierno de los Estados Unidos puede apoyar a la General Motors? Y vean ustedes las distorsiones que eso significa para la industria financiera. Qué sentido tienen las nuevas normas de Basilea III cuando tenemos unos bancos que son muy grandes para caer, que pueden cumplir cualquier tipo de exigencias técnicas porque reciben por debajo del mantel toda la cantidad de recursos que necesitan y, por el otro lado, los bancos que verdaderamente tienen relación con el aparato productivo, que no tienen esos beneficios y a los cuales sí se les exige de manera brutal cumplir aumentos de estándares. Veán ustedes lo que está pasando con las *caixas* en el caso de España.

Y ya se está hablando de que también en América Latina se va a aplicar Basilea III, indiscriminadamente, incluso la poca banca de desarrollo y las cooperativas y otras estructuras financieras populares. Imagínense lo que eso significa para el desarrollo. Sería importantísimo que tuviéramos una voz técnica, objetiva, de los organismos técnicos multilaterales respecto de cuál va a ser el efecto de eso para nuestras economías, para la sociedad latinoamericana. Y más aún para el modo de vida.

Tanto que se habla de la economía verde y el *Global Green New Deal*. Pero es imposible cambiar el modo de vida sin cambiar el modo de producción, sin cambiar el régimen de acumulación, sin cambiar el modo de regulación. Esta es una ilusión, la trampa de los bonos de carbono diseñados por Goldman Sachs no puede detener la necesidad, la urgente necesidad de respuestas ante una crisis ambiental que está amenazando la sostenibilidad de la vida de la especie humana. Son procesos de larga duración que requieren una acción responsable ya.

### **III. Las respuestas desde América Latina frente a la crisis y a la historia de restricciones estructurales**

#### **1. Neoliberalismo y la matriz histórica de dependencia**

Es respecto de este tema que se necesita entender qué es lo que pasa en América Latina. La región viene de un proceso histórico muy complicado, una matriz histórica de dependencia en la que los treinta o cuarenta años de neoliberalismo han dejado una huella fundamental. Incluso para aquellos países en que los gobiernos, los pueblos, han adoptado otro horizonte, un horizonte progresista en su política económica, en su modelo de desarrollo, esa inercia es muy difícil de revertir.

El desmantelamiento del aparato productivo y de las instituciones durante treinta, cuarenta años, obviamente transforma también las realidades objetivas y subjetivas de los actores sociales, de los sujetos históricos.

Y es ese el reto que estamos enfrentando, y es esa la oportunidad fundamental para que los organismos financieros, los organismos técnicos multilaterales de América Latina se esfuercen ahora por hacer propuestas. Es esta la responsabilidad que tienen los sectores intelectuales, los profesionales, la de discutir con seriedad y rigor qué respuestas dar ante estos retos.

Esa matriz histórica de dependencia viene desde la violencia del hecho colonial que rompe la relación entre producción y consumo a nivel local, que plantea, que define qué tipo de producción podemos o no hacer y, por lo tanto, marca desde el principio una dependencia cognitiva y tecnológica.

Esa dependencia original trata de ser revertida precisamente por los procesos de independencia, de construcción nacional, de los cuales, con diversos matices, estamos celebrando los bicentenarios, procesos todos ellos agotados, no endógenamente, sino como resultado de derrotas político-militares a lo largo de los siglos XIX y XX.

Como las cosas no son lineales, este núcleo de dependencia se ve reforzado por la aparición de nuevas dimensiones en el manejo macroeconómico, financiero y monetario que, lamentablemente, tienen muy poco estudio, tanto en la economía ortodoxa como en las ciencias sociales heterodoxas.

Con la derrota de las fuerzas fascistas, los acuerdos de Bretton Woods, abrieron un espacio muy importante, sobre todo en América Latina, en el marco del proceso de industrialización por sustitución de importaciones,

para la construcción de capacidades nacionales que muchos vemos como dadas, como naturales, pero que han sido erosionadas de manera fundamental, sobre todo a partir de la crisis de la deuda y del Consenso de Washington.

En el caso de la moneda, eso es evidente. El paulatino deterioro de las funciones elementales de la moneda, desde la posibilidad de emitir precios en dólares para los departamentos, para los automóviles, para los bienes durables, el hecho de que se empiece a atesorar en dólares y no en moneda nacional y, finalmente, el hecho de que se empiece a utilizar el dólar como medio de pago, generan un deterioro de la función de demanda nacional de la moneda nacional, con efectos desastrosos sobre la capacidad de recolección de impuestos, sobre la capacidad de manejo del tipo de cambio, sobre la capacidad de gestión del sector financiero y del sector externo de la economía.

En el caso del Ecuador, la automutilación de la soberanía monetaria es un ejemplo extremo, pero no único, en América Latina. Sería muy importante que se promoviera en las universidades y en los centros de decisión política la discusión teórica profunda sobre este tipo de procesos y sobre cuáles serían los mecanismos que permitirían revertirlos.

La correspondencia de esta erosión de la soberanía monetaria con la desregulación financiera y la apertura indiscriminada de la cuenta corriente y la de capitales define una situación de extrema vulnerabilidad.

## **2. Neoliberalismo más allá del mito: desmantelamiento productivo e institucional**

Los efectos del neoliberalismo en América Latina, me remito a datos de la CEPAL, son evidentes. Con este modelo, que supuestamente es el modelo empresarial que iba a atraer a la inversión, a diferencia del período de sustitución de importaciones de los años cincuenta hasta principios de los ochenta, durante el cual se llegó a niveles que, país por país, podían tener episodios de tasas de inversión de hasta el 30%, el 35%, como en el caso de México en los años cincuenta, Brasil en los sesenta, o países como el Ecuador, que se benefició del boom petrolero, en los setenta, pasamos a la época neoliberal con la crisis de la deuda, en la que las tasas de inversión estuvieron entre el 15% y el 20%.

Pero, además de esa situación cuantitativa, también cualitativamente la inversión estaba sufriendo una transformación, pasando de un período de énfasis en la infraestructura a uno de énfasis en la construcción privada y,

sobre todo, en la construcción de lujo, situación que se ha revertido en los últimos años con el advenimiento de otro tipo de gobiernos en el continente.

El efecto buscado, entonces, no tiene que ver con el asunto de la economía empresarial en el sentido schumpeteriano del término, sino con el deterioro de la proporción de los salarios en el producto interno bruto. Claramente se consigue ese efecto en poquísimos años, y ese es precisamente el objetivo fundamental, de manera incluso más descarnada que lo que está pasando ahora en Europa.

Esta situación no involucra solamente a la población asalariada que, en muchos de nuestros países, no es mayoritaria. En el conjunto de América Latina la población no asalariada, la economía popular, es la mayoritaria, pero como se ha documentado ampliamente, en general los pobres del campo y de la ciudad compran a los pobres del campo y de la ciudad, así es que hay un efecto fractal de auto-reproducción de la pobreza claramente perceptible, tanto en términos de la indigencia y la pobreza extrema como de la pobreza absoluta, en términos del volumen de la población y en términos también del porcentaje de personas, que de nuevo solo se ha visto mitigada en los últimos años con el cambio de la dirección política en muchos países del continente.

El balance definitivo de la época de predominancia neoliberal es claramente desastroso en términos políticos, como puede verse en las estadísticas al respecto, de las que, desgraciadamente, es difícil encontrar series más largas; creo que el BID tenía estadísticas más completas del número de pobres, en las que se veía una situación casi monótona de reducción de la población pobre en América Latina durante el período anterior, en comparación con este período en el que se observa un salto violento de la población afectada por la pobreza.

Obviamente no se puede pedir a los neoliberales resultados en ese campo considerando que nunca fue prioritario en su preocupación, pero sí se les debería medir en términos de los criterios que ellos mismos exponían, crecimiento y equilibrios. Pero ustedes saben lo que estos vectores cruciales significaron en términos del producto interno bruto; es decir, si uno siembra menos y si uno asfixia el mercado es obvio que no solamente se va a tener un promedio de crecimiento mucho menor durante el período neoliberal (alrededor de la mitad), sino que la vulnerabilidad y la volatilidad serán mucho mayores.

El Fondo Monetario Internacional hace un par de años sacó un inventario de 267 crisis financieras desde la aplicación de las políticas neoliberales. Por lo tanto, no se trata de un excepcional cisne negro. Estamos

hablando de que esa es la forma de existencia del capitalismo en el período neoliberal. Es un factor estructurante de determinadas relaciones de poder, de determinadas relaciones económicas. De nuevo, esto ha ido mejorando en la última década, aunque, lamento decirlo, no necesariamente por cuestiones endógenas.

En otros términos, bajo aquellos criterios propios al *mainstream*, al examinar el resultado del equilibrio fiscal y del sector externo, se concluiría, y es verdad, que hay que criticar muy severamente el período de industrialización por sustitución de importaciones.

Debido a la dependencia tecnológica que mencionamos, la importación de tecnología, de maquinaria, de equipo, de insumos, que hacía insostenible el sector externo. Pero vemos también que lo propio pasa durante el período neoliberal. Después de todo el dolor, todos los ajustes, toda la intervención brutal del Estado, -más que de mano invisible podemos hablar de la *manu militari* que estuvo detrás de todas esas reformas- tenemos nuevamente una situación de insostenibilidad aquí, pero no ligada a la construcción de nuevas capacidades productivas, sino al consumo suntuario y al desperdicio.

Esta vulnerabilidad externa va acompañada también de los resultados del sector fiscal. Ciertamente es que la falta de fortaleza política, de coaliciones apropiadas que hagan viable un adecuado sistema tributario, sobre todo para los sectores más ricos de la sociedad, hacía difícil de financiar, de sostener, el incipiente Estado de bienestar que se estaba construyendo en América Latina.

Sin embargo, lo mismo sucede, después de poco tiempo, con el modelo neoliberal. Y esto después de masivas privatizaciones llenas de corrupción y de creación de ineficiencias, ya que incluso desde la propia óptica neoclásica la entrega al sector privado de monopolios naturales, como se dice en cualquier libro de texto desde la época de Alfred Marshall y de Lionel Robbins, es una ineficiencia. Ejemplos de esos tenemos muchos en América Latina.

Luego, con ese Estado desmantelado, volvemos a encontrar una situación de insostenibilidad estructural en América Latina, que nuevamente se ve mejorada en el último período, en buena parte, como vamos a ver, por situaciones exógenas. En una serie histórica larga de los términos de intercambio de América Latina podemos ver que hay una mejora inusitada y sostenida de los precios relativos de nuestras exportaciones, que están en el corazón de estos mejores resultados. No digo que todo esté ligado a eso, pero en buena parte son factores exógenos que no corresponden a nuestra capacidad de control los que

están ahora en el centro de nuestra estabilidad. Y de nuevo llamamos la atención sobre el hecho de que Prebisch aquí todavía está absolutamente vigente, ya que, incluso después de este aumento, la tendencia secular es al deterioro de los términos de intercambio. De nuevo se plantea un serio cuestionamiento con respecto al futuro de nuestro arrinconamiento en la división del trabajo, en el modelo primario extractivista.

Esto en el marco de una situación en la que si bien se ha aflojado el dogal de la deuda externa, del servicio de la deuda externa, precisamente por esta situación internacional de aumento del valor de nuestras exportaciones y de nuestras monedas, el peso creciente del pago a la inversión extranjera directa sustentado en el mito de la desesperación que dice que tenemos de competir unos contra otros para ver cuál ofrece más regalías a la inversión extranjera, tiene un efecto en el sector externo que es negativo y que no siempre se refleja en una real capacidad mejorada en términos productivos. De ahí viene el déficit fundamental en obras de infraestructura productiva que tenemos en el continente.

### **3. Potenciales vectores de contagio en América Latina**

Además de esta situación, América Latina tiene que enfrentar la posibilidad de que un nuevo reventón financiero de la crisis estructural tenga un coletazo grave en el continente.

Frente a esta situación, que ha sido una constante en este período de contracción de los mercados de exportación, de precios y cantidades, de contracción del crédito y de burbujas especulativas, de incertidumbre en los mercados de materias primas, que presentan una situación inminente, una situación latente de balanza de pagos y de efectos recurrentes de angustia en esta adicción estructural que tenemos respecto de las divisas, se plantea una situación nueva, que tiene que ver con la dislocación de los mecanismos básicos de ajuste de los mercados mundiales.

Estamos hablando de que los cambios estructurales provocados por los “remedios a la crisis de los remedios de la crisis estructural” en la formación de los precios internacionales. Esos precios, que estaban supuestamente llamados a proporcionar información respecto de escaseces y costos, están hoy por hoy descarriados, sacados de cauce.

Fruto de las inyecciones masivas de liquidez y a la multiplicación estructural de derivados financieros, la evolución de los precios internacionales de los principales productos no responde más a la evolución de los costos de reproducción y ni siquiera a las escaseces

estacionales, porque corresponde más bien a la presencia de estrategias especulativas defensivas en las que las tijeras clásicas de la oferta y la demanda no funcionan.

Un aumento de los precios del arroz, del petróleo, en lugar de reducir la demanda como se supondría en la teoría, la aumenta, porque opera la lógica del activo financiero. Si es que está subiendo el precio del petróleo, puedo acapararlo hoy porque mañana estará más caro. Y ese aumento, en lugar de aumentar la oferta, la disminuye, precisamente porque la lógica especulativa me lleva a no venderlo hoy y esperar a que siga subiendo. Las interacciones entre los diversos mercados de títulos estructurados y los activos reales subyacentes definen un matriz de efectos perniciosos y recurrentes.

Entonces, ese tipo de elementos, la oferta y la demanda no están funcionando como corresponde. ¿En qué condiciones una empresa, una región, un Estado, un continente puede decidir sus proyecciones a largo plazo? ¿Cómo establece los criterios para su especialización, para sus ventajas comparativas, para su inserción en el mercado mundial? ¿Cuál es el precio de equilibrio del petróleo, 150 dólares por barril o 32 dólares por barril? Así era la fluctuación en 2008, con diferencia de pocas semanas. Ahora tenemos unas fluctuaciones en que en un solo día el precio del petróleo cae un 10%. ¿Cuál es el tipo de cambio de equilibrio entre el dólar y el euro, entre la moneda chilena y la moneda venezolana, entre el real brasileño y el peso argentino? ¿Cómo organizamos el proceso de integración, entonces, cuando tenemos que decidir costos hundidos fundamentales que nos van a comprometer a largo plazo?

Sumada a esta situación tenemos, además, una metástasis, una generación de esos vectores de insolvencia que no se reducen, que no mejoran, sino que se están empeorando por todos lados. Si ahora tenemos en América Latina, en términos sectoriales y en términos geográficos, un horizonte de relativa estabilidad, habría que ver cómo cambiarían las cosas con una fluctuación rápida desde la importación o desde la exportación de los productos fundamentales. ¿Qué pasaría en América Latina si esto se viera comprometido por otro tipo de mecanismos de insolvencia?

En ese sentido no solamente debemos estudiar la crisis del capitalismo, sino también el capitalismo de crisis. No cabe duda de que hay procesos de larga duración que corresponden a fenómenos macroeconómicos, a irregularidades de largo plazo, pero tampoco podemos negar la existencia de los intereses concretos que tienen la capacidad de llevar el agua a su molino.

Expertos en demolición que han sido muy hábiles para orientar la energía destructiva de esta crisis en favor de ciertos intereses, de otros intereses.

Me parece que la crisis de Grecia nos recuerda muchos episodios que nosotros hemos vivido, en diversas circunstancias, aquí en América Latina. En ese sentido hay que ver lo jugosa que puede ser, por ejemplo, una desestabilización del sistema bancario que termine cobrando los activos más apetitosos que América Latina ha logrado acumular en estos años de relativa prosperidad, tanto en el plano financiero como en el productivo.

Habría que ver cuál sería el efecto de una corrección del mercado del tipo de cambio, en un equilibrio tan delicado, tan frágil, como aquel en que se manejan las relaciones de integración entre nuestros países, que básicamente han apostado, sobre todo en los últimos años por el tema del libre comercio con el desmantelamiento de otras iniciativas integradoras.

Además, la del mal llamado “libre comercio” es una apuesta absolutamente perdedora porque se apuesta por el “libre comercio” en el marco de una serie de compromisos tremendamente fuertes con actores extrarregionales que perforan la posibilidad, por ejemplo, de un arancel externo común. De ahí la necesidad de orientar la discusión de manera inmediata hacia nuevos horizontes integradores.

Ubiquemos en la coyuntura el efecto de estos ataques especulativos, el efecto sifón matriz-sucursal, con un aparato financiero transnacionalizado como el que tiene América Latina, con una desregulación casi absoluta del sector financiero y del sector externo presente en casi todos los países de la región, con una situación de “contabilidad creativa” generalizada, y con esfuerzos en todos los niveles, incluido Basilea, por hacer un juego de espejos y de humo con respecto a esto (excluyendo del análisis a la carga masiva de derivados financieros y su peso en la valuación artificial de las corporaciones sistémicamente más relevantes).

#### **4. Efectos de la turbulencia y los ataques especulativos sobre las debilidades endógenas**

Los efectos de todo esto en las actitudes, en los comportamientos especulativos de los agentes y en la fragilidad de balanza de pagos, son muy serios y es muy importante tener cuidado con los efectos de contagio, que los tenemos frente a los ojos, los estamos viendo todos los días en la prensa.

Creo que a esto hay que vincular otro tipo de bucles retroalimentadores, las expectativas tanto de la oferta como de la demanda de crédito, la caída

de los espíritus empresariales, el mal ambiente para el negocio bancario y para la inversión productiva en general, la reticencia ante los compromisos a largo plazo, la reticencia ante los costos hundidos de difícil movilidad. Todo ello marca una exacerbación del modelo primario extractivista que, nuevamente, ejerce presión sobre los salarios reales y sobre el presupuesto. Lástima que ya haya algunas instituciones multilaterales técnicas que están sugiriendo recortes presupuestarios, recortes del crédito también en América Latina, cuando se tienen políticas de austeridad en Europa, políticas de austeridad a nivel municipal y estadual en los Estados Unidos, amenazas de sobrecalentamiento en China, dificultades muy serias en África, impulsos en pro de tratados de libre comercio en todos lados. Si todo el mundo corta el mercado, me pregunto a quién se va a poder vender. Eso en su conjunto nos plantea la posibilidad latente de una crisis financiera y económica ante la cual deberíamos tomar acciones preventivas.

Todo esto, por cierto, está sujeto a discusión. Y si me equivoco, nadie más feliz que yo. Pero la pregunta es, qué evita que cualquiera de estos bucles se desate en América Latina. Esa es la pregunta que deberían hacerse los organismos técnicos, es la pregunta que deberían hacerse los académicos, es la pregunta que deberían hacerse los profesionales, los cuerpos empresariales, los hacedores de política.

El rápido deterioro que esto implicaría de los procesos sociales y e incluso de las condiciones de sobrevivencia de los gobiernos progresistas, y de los gobiernos latinoamericanos en general, marcan también un problema de estabilidad social a largo plazo. Las situaciones sociales tienen lógicas magmáticas, ocultas, misteriosas, la población, la paciencia de la población en algún momento revienta y eso tiene consecuencias en muchos casos irreversibles. El rápido deterioro de los procesos de integración puede dificultar las capacidades de respuesta, ya limitadas en el continente en su conjunto. Y tengamos en cuenta también que aquí está en juego un tema político.

Una crisis, como las 267 que ha inventariado ya el Fondo Monetario, en un futuro puede convertirse también en un arma política para troquelar la evolución política del continente. Las crisis son armas poderosísimas para reducir a los individuos, a las naciones, a continentes enteros a una situación de impotencia. ¿Qué capacidad de decisión, de libertad, de creatividad puede tener un hombre que ha perdido el empleo? Y peor aún, ¿qué capacidad puede tener gente que está perdiendo la capacidad de llevar las ya precarias migajas a la boca de sus hijos? ¿En qué condiciones un país puede proponerse proyectos de desarrollo si está marcado por una

crisis financiera, por una crisis externa? Recordemos lo que vivimos durante las últimas décadas. Estamos todavía a tiempo de prevenir y es necesario tomar medidas correctivas en ese sentido.

## **5. La propuesta ecuatoriana por una nueva arquitectura financiera global**

Ante esa encrucijada tan compleja, desde el Ecuador hemos planteado nuestra visión de lo que debe ser la nueva arquitectura financiera como una propuesta integral que tiene un capítulo global, como lo había mencionado en la introducción.

Hemos acompañado en ese horizonte la iniciativa del G-192, es decir, la Asamblea General de las Naciones Unidas convocada por el Padre Miguel D'Escoto, porque creemos que es el G-192, y no el G20, o el G8 o el G1 el que tiene que definir este tipo de cosas que afectan la vida de millones de seres humanos. Creemos que hay numerosas propuestas que fluyen y que tienen que ser vistas con claridad, sin ningún tipo de dogmatismo.

El Presidente Correa planteó en la Asamblea General de las Naciones Unidas, por ejemplo, la emisión anual de derechos especiales de giro y la donación de esos derechos especiales de giro de aquellos países que tienen divisas clave plenamente convertibles (en los Estados Unidos el dólar no necesita de derechos especiales de giro, el euro ni el yen tampoco) y podríamos hablar del equivalente a 150.000 millones de dólares de presupuesto para reparar el daño a los bienes públicos globales que esta crisis provocada por el Norte ha causado.

Hablemos de la crisis ambiental, del recrudecimiento de la hambruna, de la extrema pobreza, hablemos también, por cierto, de otro ambiente internacional de cooperación que permita dar socorro con agilidad ante crisis humanitarias como la del terremoto aquí en Chile, como la situación que sigue viviendo el hermano pueblo de Haití, las inundaciones en Pakistán, entre otras. Ese es un elemento que permitiría dar un nuevo contenido al Fondo Monetario Internacional a través de esta moneda virtual que emite, sin posibilidad de que se imponga tipo alguno de condiciones neoliberales.

Hablemos seriamente de aquello que ha pregonado el G-20 desde su reunión de noviembre de 2008 en torno a la recuperación de la transparencia, la integridad y la ética en los mercados financieros. Hablemos de la transparentación de los contratos de deuda en toda América Latina, como lo que hizo el Ecuador con la auditoría de la deuda. Planteemos, en algunos casos, lo que se está poniendo en riesgo, las situaciones

sociales fundamentales, el tema de la moratoria, el de una reestructuración programada; planteemos la necesidad de crear otro tipo de relación con las viejas instituciones de la vieja arquitectura financiera.

Paremos en seco la restauración del poder de chantaje que tiene el Fondo Monetario Internacional para imponerse por encima de la voluntad democrática de las naciones. Planteemos medidas concretas, alternativas que en este momento paren los vectores más dañinos de la especulación. Prohibamos a nivel universal el *short selling*, ese mecanismo tan común, y ahora masivo, que predomina en las transacciones comerciales, en las transacciones financieras, por encima del volumen del producto interno bruto, mecanismo mediante el cual uno puede vender cosas que no posee. Prohibamos inmediatamente los CDS al descubierto, el apostar a que se queme la casa del vecino. Prohibamos la participación de ciertos actores especulativos en algunos rubros de las *commodities*, como el de los alimentos y el de la energía. Pongamos límites a las posiciones largas de ciertos actores, pero de manera diferencial, para permitir que algunos puedan tener una cobertura de su riesgo, pero que aquellos que solamente se dedican a la especulación no puedan avanzar. Pongamos un impuesto a las transacciones financieras, que evite la especulación de alta frecuencia que está distorsionando los precios a nivel internacional. Son medidas inmediatas que puede corresponder tomarlas no solo a América Latina, que pueden corresponder a la construcción de un espacio de verdadera cooperación internacional.

Con la meta de garantizar el derecho universal al trabajo, no necesariamente asalariado, hablamos también de la pequeña empresa y de la economía popular, se plantea la posibilidad de un nuevo tipo de cooperación Sur-Sur y de relaciones Norte-Sur y, en general, se propone una serie de espacios para configurar un mundo multipolar sobre la base de arreglos, bloques regionales como el que estamos proponiendo para América Latina.

## **6. UNASUR y la nueva arquitectura financiera regional**

En el caso de América Latina, sobre todo de América del Sur, el Ecuador ha planteado una nueva arquitectura financiera regional con tres pilares básicos que, por las dificultades de la negociación política, obviamente se han diseñado de manera modular, es decir, cada uno es válido por sí mismo, avanza con diversos ritmos, con diversos actores, pero que evidentemente en el momento en que puedan integrarse tendrán mayores sinergias, podrán generar mayores eficiencias y contribuirán con mayor solidez a un proceso

de creación de condiciones necesarias, aunque no suficientes, para un proceso de desarrollo diferente.

Tenemos un primer pilar que es la construcción de una nueva banca de desarrollo; en segundo lugar, la necesidad de crear una red de seguridad financiera continental, alternativa al FMI; y, en tercer lugar, la necesidad de crear un sistema de compensación de pagos, un horizonte monetario de soberanía supranacional continental, diferente de la experiencia del euro en Europa.

## Banco del Sur

Respecto del primer planteamiento hemos avanzado con el Banco del Sur, ese proyecto nace de la iniciativa del Presidente Chávez y se va enriqueciendo con un debate inédito en el continente, incluyendo a movimientos sociales y a orientadores del pensamiento crítico. El Banco del Sur no solamente se presenta como una nueva institución de desarrollo, sino como un banco para un nuevo tipo de desarrollo y, en ese sentido, se ha propuesto ya un nuevo conjunto de prioridades que no necesariamente son las prioridades que exige el mercado financiero transnacional.

Esas prioridades firmadas ya por 7 presidentes sudamericanos se construyen desde un nuevo concepto de soberanía continental que no menoscaba sino que fortalece a las soberanías nacionales. Hablamos de la soberanía alimentaria, la soberanía en el cuidado de la salud, la soberanía energética, la soberanía en la producción de conocimiento, la construcción de una infraestructura productiva que no sirva solamente para exportar *commodities* con bajo valor agregado hacia el Norte, sino que nos permita estructurar un mercado común regional, con dinámicas propias endógenas, como por ejemplo la construcción de una red de ferrocarriles en todo el continente.

Necesitamos que este banco para un nuevo tipo de desarrollo atienda de manera especial a ese sector olvidado, a esas lógicas productivas que están invisibilizadas y a las que se obliga a desnaturalizarse para poder acceder a un crédito. Hablo de la economía popular, hablo de las cooperativas que son forzadas a convertirse en bancos, hablo de las comunas que son obligadas a partir las tierras comunales para poder tener acceso al crédito, hablo de los microcréditos que no atienden ni a los plazos ni a los ritmos de los procesos productivos, que no atienden a las condiciones distributivas con las que funcionan las distintas iniciativas asociativas con las que la gente se defiende, hablo de las condiciones de las pequeñas y medianas empresas

que están absolutamente desprovistas de todo aporte y en un plano del juego absolutamente asimétrico en favor de los grandes monopolios, de las grandes corporaciones transnacionales, más allá de la retórica dominante.

Necesitamos entonces crear las condiciones para auspiciar un nuevo tipo de articulación de toda esa iniciativa asfixiada, de toda esa creatividad de la gente que hoy por hoy está bloqueada. Pero necesitamos también crear nuevas prácticas bancarias, es decir, no se trata solamente de un banco para un nuevo tipo de desarrollo, sino un nuevo tipo de banco para el desarrollo. Porque el mejor de los créditos, el mejor de los proyectos, si uno se endeuda en dólares va a tener que pagarlo en dólares, y con creces, porque hay que pagar con intereses y, al final del día, la única forma de obtener esos dólares es mediante el abaratamiento de la fuerza de trabajo y el abaratamiento de la naturaleza, lo cual atenta precisamente contra las fuentes fundamentales de un desarrollo auténtico.

El Banco del Sur es una promesa en ese sentido que permitirá desplegar nuevos horizontes de las instituciones de desarrollo y creemos que, más allá de las ideologías de los gobiernos, es necesario convocar a un debate sobre el papel de la banca de desarrollo nacional, regional, subregional, internacional. Es necesario que nos impongamos condiciones de cooperación para poder unir esfuerzos en favor de todas nuestras nuevas prioridades, estas necesidades básicas de la población que están siendo amenazadas precisamente por la turbulencia y la hostilidad de los mercados internacionales.

## Fondo del Sur

En el segundo plano estamos planteando la creación de lo que se ha llamado el Fondo del Sur, que no se trata solamente de un fondo, sino que incluye la conexión en red de los bancos centrales, que ya tienen sistemas electrónicos de pagos muy parecidos, muy fáciles de conectar. Hoy por hoy las conexiones, las transacciones normales entre cualquier par de bancos centrales en América Latina tienen que hacerse a través de corresponsales privados en los Estados Unidos y la Reserva Federal de los Estados Unidos. ¿Y esto por qué? Si los bancos centrales quieren seguir haciéndolo, magnífico, pero creemos que también queremos opciones, que haya competencia en esta área. La posibilidad de la conexión física entre el Banco Central de Chile, el Banco Central de la República Argentina, el Banco Central de Reserva del Perú, el Banco Central del Ecuador, está a la vuelta de la esquina. Menos costo de transacción, menos tiempo,

menos inseguridad, menos costos financieros. Sobre esa base podríamos establecer un mercado de liquidez de corto plazo a nivel continental. Actualmente, la compartimentación y la segmentación del mercado no permiten el arbitraje y tenemos una situación de tasas de interés cercanas a cero en el Norte que acá se transforman en primas gigantescas con costos financieros muy onerosos para el sector público, para el sector privado y para la economía popular.

Además está el efecto estigma que sufre cualquier país que sale, o que anuncia que tiene que salir, al mercado de deuda, sea por el sector fiscal o por el banco central. Si tenemos en los bancos centrales cerca de 600.000 millones de dólares solamente en reservas internacionales, ¿cómo no podemos generar un mercado más eficiente? ¿Cómo no podemos crear mercados que realmente sirvan a nuestros pueblos? Solamente tenemos mercados en los que el propio sector público y las propias instituciones multilaterales refuerzan las condiciones de compartimentación y segmentación de las tasas de interés.

Sobre la base de esa intranet, un “mercadolibre.com” entre bancos centrales si ustedes quieren, podríamos incorporar también a los bancos privados. La mayoría de los bancos privados de América Latina están sobre-encajados, no tienen opciones de colocación. La opción que tienen está precisamente en los focos de infección con tasas de interés bajísimas y con riesgo de perder la plata.

Y no hablemos de los fondos de pensiones, que perdieron casi la mitad del capital incluso en países como Chile, que han realizado un esfuerzo tan importante en materia de eficiencia. El riesgo en ese sentido que tenemos todos los países, todos los bancos centrales, es enorme. Necesitamos crear opciones, necesitamos construir instituciones, estructuras de incentivos que muevan a los actores, incluido el sector público, en pro de una situación que garantice mejores condiciones de estabilidad financiera y macroeconómica.

Sobre la base de esa red incluso se puede armar una matriz de créditos recíprocos en monedas nacionales entre los bancos centrales, –superando la iniciativa de Chiang Mai con sus complicadas relaciones bilaterales y créditos *swap* bilaterales–, que en su conjunto podría permitir reducir el tamaño óptimo de reservas que cada banco central tiene y, por lo tanto, liberar recursos para la inversión productiva precisamente por intermedio del Banco del Sur. El objetivo del mecanismo permite articular relaciones bloque a bloque sobre la base de estos mecanismos no solo como parte de la red de seguridad financiera sino para auspiciar flujos comerciales.

Si a los 600.000 millones de dólares de reservas internacionales se suman los fondos pensionales, los fondos de estabilización, los fondos para fiscales, los fondos soberanos y los distintos segmentos del sector público, más que se duplica esa cifra. Si se incluyen los recursos que tiene la banca privada de América Latina en el exterior y los recursos con que cuentan las corporaciones no financieras, estamos hablando de más de tres millones de millones de dólares, como una aproximación muy incompleta.

El mito de la desesperación por el ahorro externo y esa carrera hacia el fondo para mostrar cuál país es más amable con la inversión extranjera está provocando una situación de insostenibilidad del sector externo y de vaciamiento de los recursos naturales que podría plantear otra dimensión del desarrollo en términos de defensa de la soberanía, en términos de bienestar social, en términos de sostenibilidad ambiental. Y las herramientas están al alcance de la mano.

Sobre esa base podemos además, por ejemplo, potenciar el Fondo Latinoamericano de Reservas como un verdadero fondo latinoamericano. Hoy por hoy, me entristece decirlo, en muchos casos el FLAR es más conservador que el propio Fondo Monetario Internacional. Eso permitiría justamente contar con un organismo regional que ayude a la gestión común de reservas.

Esta red de seguridad financiera haría posible tener un efecto disuasivo fundamental ante cualquier eventualidad de ataque especulativo contra el conjunto del continente, contra cualquier país miembro. Y, al mismo tiempo, establecería otro tipo de expectativas para el propio sector privado, nacional y extranjero. Desde esta construcción pueden avanzarse mecanismos innovadores en el sistema regional de reservas que incluya nuevos activos regionales de reserva como las monedas complementarias y los recursos naturales.

## Sucre

Si a eso le sumamos la posibilidad de una moneda fiduciaria regional, las condiciones de reciclaje de los recursos para la inversión productiva en América Latina cambiarían significativamente. Es decir, la metáfora del nombre nueva arquitectura financiera hace referencia precisamente a eso: construyamos nuevos cimientos, creemos nuevos espacios, abramos nuevos corredores que permitan reciclar los recursos de una manera distinta de la forma en que se han venido orientando hasta ahora.

El Sistema Unitario de Compensación Regional, SUCRE, por ahora involucra solamente a cuatro países de América Latina –el Ecuador, el Estado

Plurinacional de Bolivia, la República Bolivariana de Venezuela y Cuba– es todavía incipiente, pero ha dado resultados inmediatos.

Empezó a funcionar en menos de un año desde el momento en que el Ecuador presentó la iniciativa al resto de los países de la Alianza Bolivariana para los Países de nuestra América (ALBA), y de inmediato, pese a toda la campaña en contra que decía que era un atentado contra la propiedad privada, el comunismo parado de cabeza y todo tipo de necedades, rápidamente importantes sectores de la empresa privada, e incluso transnacionales, se dieron cuenta de que estaban perdiendo plata por el dogmatismo ideológico y, actualmente, el Ecuador está pensando ya en ampliar su cupo.

El sucre, para evitar confusiones, no es el euro. El sucre es una moneda complementaria, no excluyente, que no exige renuncias de soberanía nacional, que no exige, como en el caso del euro, una serie de restricciones neoliberales en el manejo interno y que no pone, como en el caso del euro, el carro delante de los caballos.

No puede ser que sacrifiquemos la política crediticia, la política fiscal, la política de desarrollo, la política sectorial de nuestros países en el altar de la moneda. Al contrario, el sucre se convierte en una herramienta que aumenta el espacio de la política de cada país miembro para permitir un proceso largo de convergencia macroeconómica. Por lo tanto, esto abre las puertas a otro horizonte de integración.

¿Y en qué consiste el sucre? En la medida en que esta tarjeta de crédito recíproca entre bancos centrales nos permita comerciar sin tener que recurrir al mercado de divisas, que es una demanda absolutamente artificial e innecesaria, estamos reduciendo la presión sobre el tipo de cambio. Por lo tanto, ampliamos el espacio de la política cambiaria y comercial de cada país. Como no es preciso manipular la tasa de interés para controlar un objetivo cambiario tenemos más grados de libertad en la política monetaria y financiera. Y como el servicio de la deuda disminuye para los hogares, para las empresas y para los gobiernos, liberamos recursos para la inversión productiva, para el bienestar social y ampliamos también el espacio de la política fiscal.

Entonces, a diferencia de la construcción europea, la ampliación de las capacidades nacionales y la construcción de la soberanía supranacional van en conjunto, en condiciones que implican una reducción significativa de costos para todo el mundo.

El diseño modular permite reproducir el mecanismo de crédito recíproco, como ya se mencionó en relaciones intra-nacionales o extrarregionales (con la Unión Europea, con China, con Chiang Mai, África, etc).

#### **IV. A manera de conclusión**

La invitación es a debatir, no tenemos por qué plantearnos un solo nombre, la intención de este tipo de reuniones es precisamente abrir un debate serio y riguroso respecto de lo que nos estamos perdiendo hasta ahora. Pero también un debate riguroso y responsable respecto de las amenazas que se ciernen sobre el continente y de los efectos sociales que eso puede significar para el futuro de América Latina.

Si ustedes tienen alguna pregunta podemos entrar en detalles respecto de cómo funciona el sucre también a nivel microeconómico, cuáles serían los proyectos para cada una de las soberanías que, desde la perspectiva ecuatoriana, estamos impulsando en las negociaciones. En este momento quisiera simplemente ilustrar la forma en que estos arreglos o bloques regionales podrían incidir no solo en las relaciones Sur-Sur, sino también en las relaciones con el Norte. Hoy por hoy está pendiente la negociación de la Unión Europea con diversos países de América Latina.

Lamentablemente, contraviniendo el mandato de los pueblos europeos y de las entidades representativas de Europa, la Comisión Europea no está haciendo una negociación bloque a bloque. En el caso del Ecuador, por ejemplo, son 27 países contra uno y Europa, pasando por alto las reglas de la OMC y los nueve paneles que ha ganado el Ecuador, sigue manteniendo para el banano unas tarifas altas totalmente ilegales y quiere poner a los principales competidores en el juego de que ellos han firmado un telecentro, lo que significa que el Ecuador también tiene que someterse, romper la Constitución recientemente aprobada y convenir con las imposiciones de la Unión Europea.

En lugar de eso, el planteamiento es que construyamos una relación a largo plazo, una alianza estratégica bloque a bloque. La Unión de Naciones Suramericanas, UNASUR, se acaba de crear legalmente. Si bien ha estado parando golpes de Estado y guerras civiles en los últimos tres años. Legalmente solo se constituyó en abril pasado.

Tenemos ya una nueva institución que puede ser el espacio de negociación, el referente de negociación. Y si no es la UNASUR, creemos una a nivel latinoamericano con la CELAC, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños.

Y en ese plano, en ese marco, establezcamos un marco de referencia común, con una geometría de negociación flexible, que permita que aquellos países que ya firmaron un TLC o que ya tienen acuerdos sobre distintos aspectos, los mantengan, pero que puedan

ampliar la agenda de diálogo, la agenda de negociaciones en torno a una serie de temas entre los cuales el del comercio para el desarrollo –no necesariamente un TLC, porque respetando la pluralidad ideológica de América Latina, en muchos países no queremos un TLC–, sea uno de los capítulos, entre muchos otros, que incluyeran precisamente los problemas ambientales, la migración, la posibilidad de inversión conjunta en obras de infraestructura, como la red de ferrocarriles que podría salvar a Europa de un largo período de recesión.

Implicaría empleos allá, empleos acá, transferencia tecnológica, la inclusión de la ciencia en el corazón de nuestras relaciones, implicaría 20 años de inversiones productivas seguras, implicaría la posibilidad de cambiar las relaciones contractuales y de subcontratación allá y acá, la reactivación de regiones enteras y, sobre todo, haría posible tener una infraestructura que cambiaría la forma de hacer negocios en América Latina. Porque una vez que formulemos los planes, tenemos que implementarlos.

Hablemos también de la posibilidad de crear una tarjeta de crédito recíproco entre Europa y América Latina. Ahora que se van a agravar los problemas de liquidez internacional, revisemos un poco la historia de lo que pasó en los años treinta y también lo que pasó en los años ochenta. Ahora que se van a complicar las condiciones de liquidez internacional, abramos estos medios de pago alternativos que permitan generar y auspiciar nuevos mercados.

Planteémonos, entonces, un nuevo tipo de relación entre las finanzas y la producción, planteémonos un nuevo tipo de relación entre el norte y el sur, planteémonos, entonces, nuevas expectativas, nuevas perspectivas para el futuro de América Latina.

Discutamos cómo pueden explorarse, en ese sentido nuevas posibilidades de relacionamiento con China, con EEUU, con todos los pueblos del mundo.



## La función de las Naciones Unidas en la gobernanza mundial a comienzos del siglo XXI<sup>1</sup>

**Joseph Deiss**

Presidente del sexagésimo quinto período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas

Es muy grato para mí estar hoy con ustedes para tratar un tema que fue central en el sexagésimo quinto período de sesiones de la Asamblea General: la función de las Naciones Unidas en la gobernanza mundial. Agradezco, en particular, la oportunidad de dar aquí en Chile el que probablemente sea uno de mis últimos discursos sobre este asunto en calidad de Presidente de la Asamblea General. Chile fue fundamental en la adopción de la resolución sobre las Naciones Unidas en la gobernanza mundial, que fue apoyada por alrededor de 100 Estados Miembros y adoptada por unanimidad en diciembre de 2010. La resolución permitirá que continúe la labor de la Asamblea con relación a este tema más allá del sexagésimo quinto período de sesiones. Agradezco a la Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe y al Ministro de Relaciones Exteriores de Chile por organizar este seminario y por su invitación.

Considero que ha llegado el momento de hablar sobre la gobernanza mundial, debido a tres razones, por lo menos.

Primero, en el mundo globalizado de comienzos del siglo XXI, los problemas atraviesan las fronteras sin presentar pasaporte. Ya no se puede ignorar lo que ocurre en el exterior. La crisis económica y financiera, que

<sup>1</sup> Discurso inaugural del Seminario "Las Naciones Unidas en la gobernanza global", pronunciado en la sede de la CEPAL, en Santiago de Chile, el 8 de agosto de 2011.

comenzó en los Estados Unidos y se extendió al mundo entero, es un claro ejemplo de la velocidad con la que los problemas toman proporciones internacionales. Otro ejemplo es el trágico terremoto y *tsunami* que conmovió al Japón y el consecuente riesgo de catástrofe nuclear. Ese riesgo hizo que varios países de todo el mundo reconsideraran su política energética y el uso de plantas de energía nuclear, pero también reveló la necesidad de atender la cuestión de la seguridad nuclear colectivamente. En consecuencia, el Secretario General decidió convocar a una reunión sobre el tema durante el próximo debate general de la Asamblea General, que se realizará el 22 de septiembre en Nueva York.

Hay muchos otros desafíos mundiales acuciantes, como la reducción de la pobreza, las cuestiones ambientales, la migración, las pandemias y el terrorismo mundial. Estos desafíos deben atenderse mediante la toma de decisiones y la acción a nivel mundial, es decir, por medio de la gobernanza mundial.

Permítanme aclarar que gobernanza mundial no es lo mismo que gobierno mundial. No apuntamos a establecer un gobierno mundial. La gobernanza mundial es una manera de organizar la toma de decisiones en un mundo westfaliano conformado por entidades soberanas con parlamentos nacionales. Más aún, la gobernanza mundial debería basarse en el principio de subsidiariedad. Los problemas que puedan solucionarse a nivel local, nacional o regional deberían resolverse en esos niveles. Esta es una regla que se ha aplicado durante largo tiempo en los Estados federales.

Segundo, el equilibrio demográfico, político y económico mundial se está alterando. Para 2050, se proyecta que la población del mundo, que actualmente alcanza los 6.400 millones de personas, aumentará a 9.100 millones, y el mayor incremento tendrá lugar en los países en desarrollo. A la vez, están emergiendo nuevos mercados, como se hizo evidente durante la crisis económica y financiera de 2008-2009 y en el proceso de recuperación actual. China, el Brasil y los mercados emergentes en general tienen un desempeño mucho mejor que las economías más maduras. Basta mencionar los datos económicos poco alentadores sobre los Estados Unidos que se publicaron recientemente y la crisis de la deuda que impera en la zona del euro. También está ocurriendo un importante cambio estructural. Las corporaciones multilaterales del Brasil, la Federación de Rusia, la India y China (los denominados BRIC) compiten cada vez más con empresas de países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), y en muchas ocasiones las adquieren. Los flujos de comercio e inversión Sur-Sur, así como la cooperación Sur-Sur, están creciendo a un ritmo impresionante. El sistema de gobernanza mundial debe prestar más atención a estas tendencias.

Tercero, el escenario de la gobernanza mundial se está tornando más fragmentado y más complejo. Las instituciones multilaterales tradicionales, como las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods, han sido objeto de crecientes críticas por carecer de la eficiencia y representatividad necesarias.

En respuesta, han surgido nuevos actores, como el Grupo de los Veinte (G-20) y otros grupos especiales informales. La crisis económica y financiera ha resaltado la importancia de la respuesta rápida y coordinada, que el G-20 —al menos inmediatamente después de la crisis— efectivamente brindó.

Existe el riesgo de que las Naciones Unidas queden marginadas. Basta recordar que, cuando los Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros del G-20 se reunieron en Pittsburgh (Estados Unidos) los días 24 y 25 de septiembre de 2009 para elaborar una respuesta colectiva ante la crisis económica y financiera, el debate general de las Naciones Unidas aún estaba en marcha en Nueva York.

Si bien debemos reconocer que estas agrupaciones más pequeñas pueden actuar con eficiencia, por otra parte, su inclusividad y legitimidad son cuestionables. Debemos encontrar la mejor articulación posible de experiencia, liderazgo y legitimidad, y hacerlo en un marco de coherencia.

Estoy convencido de que las Naciones Unidas y su Asamblea General tienen una función central que cumplir en la tarea de captar la complejidad de este nuevo mundo y diseñar una estructura de gobernanza mundial que sea eficiente, abierta y representativa.

Entre los actores de la gobernanza mundial de comienzos del siglo XXI, las Naciones Unidas ostentan ventajas comparativas únicas. Primero y principal, a pesar de las críticas, han realizado una buena labor desde su creación. Sin dudas, la Organización contribuyó a hacer del mundo un mejor lugar.

La conclusión principal del último Informe sobre desarrollo humano es que, hoy en día, la mayoría de las personas tienen mejor salud, viven por más tiempo, son más educadas y tienen mayor acceso a bienes y servicios. Incluso en los países que atraviesan situaciones económicas adversas, la salud y la educación de las personas han mejorado en gran medida. Asimismo, en 2008, el número de muertes por conflictos entre Estados fue el más bajo de la historia.

La contribución de las Naciones Unidas al fortalecimiento de la ley internacional y, por consiguiente, a llevar paz al mundo es innegable. La adopción de la Declaración Universal de Derechos Humanos en 1948

fue una decisión histórica que sembró las semillas de avances tangibles en materia de derechos humanos a nivel mundial. En 2005, la aprobación de una resolución que incluía la “responsabilidad de proteger” marcó otro paso importante. No obstante, el potencial de este instrumento para proteger a las poblaciones y luchar contra la impunidad en casos de genocidio, crímenes de guerra, depuración étnica y crímenes de lesa humanidad aún debe ponerse totalmente en práctica, y deben obtenerse enseñanzas de su implementación. Al respecto, la adopción de la resolución 1973 (2011) del Consejo de Seguridad sobre la Jamahiriya Árabe Libia representa un claro reconocimiento por parte de la comunidad internacional a la responsabilidad de proteger.

Esta responsabilidad es una de las ideas y conceptos fundamentales que las Naciones Unidas han contribuido a desarrollar y promover en los últimos 60 años, y que puede cambiar el mundo.

El valor de las Naciones Unidas yace también en otros activos esenciales, como su excepcional legitimidad. Los propósitos, principios, miembros y órganos, así como el presupuesto de la Organización, están claramente definidos en la Carta de las Naciones Unidas. La Organización brinda a los Estados Miembros un marco institucional estable. Cualquier tema incluido en el ámbito de aplicación de la Carta puede ser discutido por la Asamblea General. Esto contrasta con la naturaleza “basada en reuniones” o “temática” de las agrupaciones de países y con los criterios discrecionales y arbitrarios que conlleva la incorporación a esos grupos. Por ejemplo, ¿qué criterios aplica la presidencia para invitar a Estados que no son miembros de la agrupación a participar en una cumbre del Grupo de los Veinte?

Con sus 193 Estados Miembros, la Asamblea General es un órgano casi universal y refleja plenamente la diversidad de situaciones e intereses en juego. Su objetivo es promover los derechos de todos los hombres y mujeres del mundo. El sistema de “un país, un voto” garantiza que se escuchen, incluso, las voces de los países más pequeños. Como entidad operacional, el sistema de las Naciones Unidas, junto con sus varios organismos especializados, programas y órganos, posee la experiencia y la presencia sobre el terreno necesarias para constituirse en el elemento central del escenario de la gobernanza mundial.

Me complace saber que el tema de la gobernanza mundial, que propuse para su debate general en la Asamblea General en septiembre pasado en Nueva York, haya encontrado mucho eco en las declaraciones de los Estados Miembros. La aprobación por consenso de la resolución de la Asamblea General mencionada, en diciembre, así como este seminario son muestras claras del interés que despierta este asunto.

Debemos encontrar formas concretas de garantizar que las Naciones Unidas cumplan con su función central en el sistema de la gobernanza mundial y así evitar que la Organización quede marginada. Hay varios aspectos que considerar en este sentido.

En primer lugar, para lograr una Organización fuerte, es preciso realizar el esfuerzo decisivo de revitalizar la Asamblea General, reformar el Consejo de Seguridad y revisar la labor del Consejo de Derechos Humanos.

Con el objetivo de lograr progresos en estos temas durante el sexagésimo quinto período de sesiones de la Asamblea General, designé facilitadores (o reconfirmé a los existentes) para liderar el Grupo de Trabajo Especial sobre la Revitalización de la Asamblea General, así como facilitadores para liderar los procesos de negociación sobre la reforma del Consejo de Seguridad y la revisión de la labor del Consejo de Derechos Humanos.

Sin embargo, el ritmo de progreso y el éxito de estas reformas no dependen de mí. Los Estados Miembros están en el asiento del conductor, y si bien yo puedo crear las condiciones necesarias para obtener progresos, depende de los Estados Miembros encontrar una base común y lograr consenso. Por lo tanto, me complace en especial que la revisión de la labor del Consejo de Derechos Humanos haya finalizado exitosamente con su aprobación formal por parte de la Asamblea General el 17 de junio de 2011.

Un segundo aspecto es el fortalecimiento de los órganos económicos de las Naciones Unidas, y me refiero, en particular, al Consejo Económico y Social. La adopción de la resolución 61/16 de la Asamblea General sobre el fortalecimiento del Consejo es un primer paso. Este año, con el valioso apoyo del Embajador Octavio Errázuriz, Representante Permanente de Chile ante las Naciones Unidas, llevé a cabo una revisión sobre la puesta en práctica de esa resolución y realicé una serie de recomendaciones. Ya he alentado a todos los Estados Miembros a considerar esas resoluciones y a efectuar las acciones necesarias para implementarlas. También abordé el tema de la reforma del Consejo durante la inauguración de la serie de sesiones de alto nivel del Consejo, que tuvo lugar el 4 de julio en Ginebra. Creo que es necesario realizar reformas más profundas en el Consejo para evitar que quede marginado por el Grupo de los Veinte. El Consejo celebró su período de sesiones sustantivo durante todo el mes de julio sin tocar el tema de la turbulencia económica actual que afecta a los mercados financieros internacionales. Es preciso volver a establecer prioridades y reorientar su mandato, que actualmente abarca demasiados ámbitos, desde la cooperación en materia cultural y educativa hasta los derechos humanos. Por ejemplo, al tratar el tema de la educación —como ocurrió este año

durante el período de sesiones sustantivo— el Consejo debería centrarse esencialmente en aspectos económicos, como la manera de asegurar que las capacidades adquiridas coincidan con los requerimientos del mercado laboral. Es importante que, al establecer los lineamientos de la diplomacia multilateral, los ministros de relaciones exteriores interactúen con expertos de finanzas, asuntos económicos y otros ministerios para aportar un mayor fundamento técnico al debate. La reunión anual de las instituciones de Bretton Woods con el Consejo es un instrumento de interacción y consulta cuyo potencial debe aprovecharse mejor.

Tercero, como he destacado, surgieron nuevos actores que desempeñan una útil función. Por ello, debemos encontrar los mecanismos apropiados de comunicación, consulta y cooperación entre las Naciones Unidas y estos otros actores en la gobernanza mundial. Estos mecanismos tendrán que incluir a partes interesadas no gubernamentales del sector privado, la sociedad civil, instituciones académicas y grupos de reflexión, que están adquiriendo una importancia cada vez mayor en la conformación del mundo globalizado de hoy en día.

Como primer paso concreto, organicé debates oficiosos de la Asamblea General antes y después de la cumbre del Grupo de los Veinte que se realizó en Seúl, para que todos los Estados Miembros tuvieran la oportunidad de expresar sus opiniones, estuvieran invitados o no a participar en esa cumbre. Me complace saber que este año, con la presidencia francesa del grupo, se hayan seguido construyendo puentes entre las Naciones Unidas y el G-20. En febrero, el Ministro de Alimentación, Agricultura y Pesca de Francia, Bruno Le Maire, participó en una reunión plenaria informal de la Asamblea General para informar a los Estados Miembros sobre las prioridades de la presidencia francesa del G-20 en materia de agricultura. En junio, el Ministro de Trabajo de Francia, Xavier Bertrand, informó a la Asamblea General sobre las prioridades del grupo en las áreas de protección social y empleo. Aún faltan varias semanas para la cumbre del G-20 que se celebrará en Cannes, de modo que habrá otras oportunidades de interacción sustantiva entre las Naciones Unidas y el grupo para que todos los Estados Miembros expresen sus opiniones sobre la agenda de la cumbre. El señor Le Maire estará en Nueva York el 29 de agosto para rendir informe sobre la reunión de ministros de agricultura del Grupo de los Veinte que se realizó en junio. A fin de mejorar la rendición de cuentas y la legitimidad del G20, será importante efectuar una reunión luego de la cumbre, basada en el modelo de la que tuvimos tras la cumbre de Seúl. Resulta alentador que México, que ocupará la próxima presidencia del G20, haya anunciado su deseo de continuar estrechando lazos.

Hasta ahora, la experiencia adquirida con estos debates informales ha demostrado que, para que la discusión sea productiva, es fundamental fortalecer el conocimiento de los delegados sobre temas económicos en particular. A la larga, será necesario establecer un mecanismo más formal para asegurar que los resultados de estas reuniones se integren plenamente con la labor del G-20. Esto puede realizarse asignando al Secretario General un mandato más formal al participar de las reuniones del grupo o fortaleciendo el papel de la presidencia del Consejo Económico y Social

Dicho esto, considero que el G-20 se encuentra en un punto crítico. La cumbre de Seúl de noviembre de 2010 produjo resultados concretos en algunas áreas, como la modernización del Fondo Monetario Internacional y el fortalecimiento del marco regulatorio financiero. Estos logros son bienvenidos. Pero permítanme repetir que para disfrutar de una legitimidad plena, a la larga, estas decisiones deben ser refrendadas por los organismos internacionales correspondientes.

Sobre otros asuntos importantes que se plantearon en la cumbre, se obtuvieron resultados menos tangibles. Los resultados de las reuniones ministeriales del G20 que se realizaron hasta ahora en 2011, sobre todo las reuniones de ministros de economía celebradas en París y Washington, no produjeron cambios considerables en las prioridades de la presidencia francesa. Asimismo, el G-20 no se pronunció durante las recientes discusiones sobre el techo del endeudamiento de los Estados Unidos y la crisis de la deuda de la zona del euro, que tuvieron amplias consecuencias para la economía mundial. Esto revela el hecho concreto de que la decisión de actuar colectivamente depende en gran medida de la forma de percibir los riesgos. Incluso los grupos más reducidos de países encuentran dificultades para lograr consenso cuando la amenaza de una crisis inminente parece disminuir. Las divergencias y tensiones tienden a hacerse más visibles y la toma de decisiones coordinada resulta más dificultosa.

En contraste, la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la diversidad biológica en su décima reunión realizada en Nagoya y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático realizada en Cancún (México) son dos logros positivos recientes de la diplomacia multilateral de las Naciones Unidas, lo que demuestra que la consulta y la negociación en cada etapa del proceso son también factores clave para el éxito. Albergo la esperanza de que el resultado del próximo período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, a celebrarse en Durban (Sudáfrica) confirme esta tendencia.

Otro ejemplo es la decidida actuación del Consejo y la Asamblea General ante la suspensión de los derechos inherentes de la Jamahiriya Árabe Libia a formar parte del Consejo de Derechos Humanos, lo que demuestra que, a pesar de que la maquinaria de las Naciones Unidas puede ser gravosa y poco ágil, cuando existe la intención política de optimizar el uso de este instrumento, es posible lograr avances.

El tipo de diplomacia de las cumbres del Grupo de los Ocho y el Grupo de los Veinte probablemente no refleje el estado final del sistema de gobernanza del siglo XXI. Lo que parece cierto es que este sistema incluirá los tres ejes: la experiencia, el liderazgo y la legitimidad. Las entidades correspondientes a cada eje y las relaciones entre estos son cuestiones que quedan por resolver, como también debe resolverse la mejor manera de asegurar coherencia en la toma de decisiones.

Como dije anteriormente, estoy convencido de que la legitimidad recae, sobre todo, en las Naciones Unidas y su Asamblea General. No obstante, cabe preguntarse qué ocurre con la legitimidad y el liderazgo del Consejo de Seguridad. ¿Y con el Consejo Económico y Social?

¿Y con el liderazgo del G-20? ¿Es posible que el grupo evolucione superando su función de “primer foro para nuestra cooperación económica internacional”, como se autoproclamó en la cumbre de septiembre de 2009, y logre incluir en su agenda las cuestiones del desarrollo y la gobernanza? ¿Dejará de ser un “comité de crisis” para imponerse como un “comité con liderazgo”? El G20 posee activos sólidos para alcanzar un liderazgo mundial que se complemente y se articule provechosamente con las Naciones Unidas. Además, reúne a Jefes de Estado, lo que permite obtener una visión intersectorial de los problemas, una característica importante para captar la verdadera naturaleza de los desafíos mundiales de hoy y aumentar la coherencia en la formulación de políticas.

El Grupo de los Veinte se encuentra en condiciones de brindar el estímulo necesario para desencadenar la acción en tiempos de crisis. Pero no tiene la fuerza legítima para superar la competencia de instituciones especializadas, como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la Organización Internacional del Trabajo, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, por mencionar solo algunos de los organismos internacionales que se ocupan de asuntos económicos y sociales; en ocasiones, esa competencia puede dificultar la toma de decisiones. Solo la Asamblea General, con su amplio mandato, tiene los medios para supervisar la labor de los organismos especializados a fin de fomentar la coherencia.

Con respecto a esas instituciones especializadas, en las que se deben elaborar e implementar soluciones, ¿en qué medida son representativas sus disposiciones de gobernanza? ¿Qué ocurre con las duplicaciones y lagunas de los mandatos a nivel sectorial?

Aún quedan muchas preguntas por responder. Con el fin de reflexionar sobre la arquitectura y el funcionamiento del sistema de gobernanza mundial, convoqué a un debate oficioso de la Asamblea General el 28 de junio en Nueva York. Adoptamos una postura visionaria, analizando lo que se necesitaba para asegurar la relevancia de las Naciones Unidas de aquí al año 2025. Creo que tuvimos un buen debate, que será un aporte muy útil al informe sobre la gobernanza mundial que está preparando el Secretario General para el sexagésimo sexto período de sesiones de la Asamblea.

Señoras y señores, hoy y mañana tendrán la oportunidad de seguir tratando las muchas cuestiones que planteé aquí sobre la gobernanza mundial. Esta es una importante ocasión para tratar esos asuntos desde la perspectiva de Occidente y considerar la contribución de la región a la gobernanza mundial. Les agradezco su atención y ansío escuchar sus opiniones sobre este tema tan importante.



## Condiciones y desafíos para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe<sup>1</sup>

---

**Alicia Bárcena**

Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Es un gran honor darles la más cordial bienvenida a la CEPAL en ocasión de esta Reunión Regional Preparatoria para América Latina y el Caribe. Es especialmente importante que la próxima Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible se lleve a cabo en nuestra región, en Río de Janeiro (Brasil) en 2012, lo que creo es un motivo de enorme orgullo, de inmenso compromiso y de gran responsabilidad.

Por eso saludo con especial afecto a todas las delegaciones que nos acompañan, a todos los representantes de países, a los actores de los grupos principales. Muchas gracias a nuestros colegas de los organismos del Sistema de las Naciones Unidas, con quienes unimos fuerzas para hacer el documento titulado “La Sostenibilidad del Desarrollo a 20 años de la Cumbre de la Tierra: Avances, Brechas y Lineamientos Estratégicos para América Latina y el Caribe” que pusimos a su disposición por vía electrónica hace más de un mes y que hoy se entrega materialmente. Fue un ejercicio muy importante para poder conciliar criterios, propuestas y

---

<sup>1</sup> Discurso inaugural de la Reunión Regional Preparatoria para América Latina y el Caribe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20), pronunciado en la sede de la CEPAL, en Santiago de Chile, el 7 de septiembre de 2011

datos y presentarlos a ustedes. Esperamos que este insumo sea de utilidad en sus deliberaciones.

La presencia de todos nosotros, de organizaciones de la sociedad civil, de representantes gubernamentales y de nuestros invitados especiales es un hecho de gran relevancia. Hoy esta región tiene la oportunidad de construir una plataforma propia que refleje las necesidades, las prioridades y las realidades de nuestras sociedades, desde y para América Latina y el Caribe.

La idea de un pensamiento propio sobre el desarrollo cristalizó en la CEPAL muy temprano y, a lo largo de sus 60 años, esta organización ha acompañado a los países en la construcción de un pensamiento genuinamente regional, un pensamiento vivo, crítico que ha sabido cuestionarse y renovarse en torno a conceptos como centro-periferia, el casillero vacío, la heterogeneidad productiva, los estilos de desarrollo, el desarrollo endógeno, la competitividad auténtica, el pacto fiscal y la hora de la igualdad.

Hoy retornan estas ideas con fuerza a la mesa. Pero retornan en un contexto de cambio, para crear una plataforma de desarrollo sostenible en donde podamos replantear un cambio.

Se ha dicho que el siglo XX no terminó en 2000 sino que concluyó en 1989 con la caída del muro de Berlín. Esto es parcialmente cierto si se considera la profundidad del cambio que ese hito histórico generó y la manera en que se rediseñó el conjunto de la arquitectura política y económica del planeta.

En ese contexto se desarrollaba la preparación de la Conferencia que culminó después en la Cumbre de Río en 1992. Allí se lograron acuerdos inéditos desde la perspectiva política que quedaron plasmados en los 27 principios de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, en el Programa 21, en las convenciones sobre el cambio climático, la biodiversidad y la desertificación.

Es cierto que este encuentro marcó un hito en el pilar de desarrollo de las Naciones Unidas pero paradójicamente, al mismo tiempo, se gestaban profundas transformaciones en la economía y en las sociedades en el marco de un nuevo paradigma productivo, basado en el consumismo, en una progresiva globalización de los mercados y las comunicaciones, en la apertura comercial y en la desregulación financiera y laboral.

Durante los años noventa la humanidad transitaba en dos mundos paralelos.

Por un lado, se instaló un proceso de globalización que condujo a la economía mundial a un proceso de capitalismo financiero sin fronteras que tomó la forma de una economía de papel, virtual, inmaterial y sin locus espacial. La industria del dinero especulativo de alta escala; el dinero produciendo dinero; el dinero informático, a velocidades increíbles, a través de continentes, sin barreras ni respaldo en la economía real. La apertura económica de la mano de las transferencias computarizadas dio lugar a la era del capitalismo financiero “salvaje”. En esta década también se extendió la aplicación del Consenso de Washington por los países de la periferia, que debilitó a la política pública en los ámbitos sociales y a sectores productivos estratégicos a nivel nacional.

En paralelo, el Sistema de las Naciones Unidas convocaba cumbres mundiales cada dos años, las cuales se convirtieron en los espacios de los actores del desarrollo para llevar adelante lo que se denominó “la década normativa del desarrollo”. En estos años se debatió el “deber ser” en materias de desarrollo sostenible, la infancia, la mujer, la población, el desarrollo social, la educación, y el financiamiento para el desarrollo en Monterrey (México). Estos procesos multilaterales culminaron en la Cumbre del Milenio, donde se acordaron los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

### **Esos eran nuestros dos mundos paralelos**

Por eso, hoy el balance posterior a Río 92 pone en evidencia esta profunda contradicción. Los indicadores comparados nos muestran que dos décadas de reiterados compromisos de la comunidad internacional, sin sustento financiero y sin haber logrado la transferencia tecnológica como se acordó en Río, han resultado insuficientes para erradicar la pobreza, el hambre, la desigualdad y el deterioro ambiental. Además el principio 7 de la Declaración de Río respecto a las responsabilidades comunes pero diferenciadas, se desperfiló en el ámbito internacional en el marco de las negociaciones comerciales y quedó circunscrito a los acuerdos ambientales, no vinculantes.

Y hoy nos encontramos aquí, 20 años después, con más conciencia pero también con mayor impotencia e inquietud porque el tiempo se ha acabado.

La crisis que se desató en 2008, que de hecho todavía no superamos, no solo ha tenido un impacto económico y social significativo, sino político porque ha generado espacios de profundo debate sobre el devenir de la lógica de acumulación económica, las reglas de funcionamiento del sistema económico mundial, el papel de las políticas públicas y la insuficiencia de

la institucionalidad global no solamente para enfrentar y responder ante los problemas sistémicos, sino insuficiente para regularlos, prevenirlos y mitigarlos. Esta crisis nos sorprende además en un contexto de fuerte cuestionamiento sobre los beneficios sociales de la democracia, de la integración económica mundial y los dispares avances de la integración regional.

Por ello, hoy no basta reunirnos aquí para renovar y confirmar el compromiso político de Río 92 ni de Johannesburgo 2002, ni es suficiente tampoco evaluar los avances logrados.

La historia ha quebrado su continuidad, el mundo ha entrado en crisis y el futuro reclama un punto de inflexión. Y ese punto de inflexión tiene que ser esta Conferencia de Río+20 a celebrarse en 2012.

El desarrollo, tal como lo vivimos, toca hoy este punto de quiebre y la crisis financiera, la crisis alimentaria, la crisis energética, han puesto un gran signo de interrogación al paradigma productivo y económico neoliberal, que ha prevalecido en estas décadas.

Además, nos encontramos hoy con una generación que, inspirados en Stéphane Hessel, se han denominado “los indignados”, atravesada por frustraciones ante expectativas incumplidas en términos de empleo, bienestar, progreso social, calidad de vida y respeto a la naturaleza y a la diversidad cultural.

¡Cómo ha cambiado el mundo! Hace 100 años a algunos en el mundo les inquietaban las luchas del proletariado. ¿Saben cuál es hoy la proporción y calificación del descontento? La realidad de los precarios, de los que viven en la incertidumbre de los que no tienen trabajo formal, de los inconformes con el modelo. Esa es la característica de nuestra sociedad hoy: de proletarios a precarios.

Los ciudadanos reclaman su espacio en el proceso de toma de decisiones que los afectan, y plantean la urgente necesidad de redefinir esta ecuación Estado-mercado-sociedad. Un mercado que sea dinámico e innovador que responda a los intereses sociales; una sociedad incluyente y solidaria y un mejor Estado, moderno y ágil, que garantice el bienestar y la sostenibilidad del desarrollo.

Nos convoca un compromiso de desafiar los retos de nuestra era y ejercer las responsabilidades de nuestra generación, porque la generación que nos sigue ha tomado la delantera.

Hoy nuestros Estados, después de décadas de desmantelamiento, enfrentan un gran déficit para regular la economía, para liderar el cambio

tecnológico, para garantizar el bienestar, para cerrar las brechas productivas y sociales y para avanzar en la sostenibilidad ambiental. El reto es recolocar al Estado y a lo público en el papel que le cabe de cara al futuro y fortalecer los pactos sociales y las alianzas público-privadas.

Nos convoca la convicción y la urgencia por avanzar a paso más rápido y decidido, para reorientar nuestra mirada del desarrollo y profundizar los cambios estructurales que se plantean a raíz del colapso del modelo de autorregulación de los mercados. Y todo ello debemos hacerlo con una profunda identidad regional.

Esta reunión nos ofrece la oportunidad de replantear una agenda de desarrollo desde el Sur, que tenga su base conceptual en la sostenibilidad pero que coloque en el centro a la igualdad. Una agenda más equilibrada que incluya los intereses de los países desarrollados pero, sobre todo, los de países en desarrollo. Creo que debemos plantear una agenda de esta región para que se respete el multilateralismo real, efectivo y funcional para garantizar los bienes públicos globales, como la paz, la estabilidad financiera, la protección frente a las pandemias y la seguridad climática. Una agenda que integre eficazmente los pilares económico, social y ambiental.

### **¿Qué ha sucedido en América Latina y el Caribe?**

En 1992 la región estaba saliendo de la “década perdida”, caracterizada por el bajo nivel de crecimiento, la hiperinflación y el alto nivel endeudamiento externo. En 2002 en Johannesburgo, también la región estaba emergiendo de una década de neoliberalismo y reformas que habían agotado y debilitado al Estado y a las instituciones gubernamentales.

Ahora, en esta segunda década del nuevo milenio, la región tiene fuertes activos políticos, económicos y sociales y también pasivos por resolver. Contamos con regímenes democráticos legitimados a través de elecciones libres, se ha instalado una trayectoria de políticas macroeconómicas prudentes y un camino de progresismo social sin retorno. Tanto así que la gran diferencia respecto a crisis anteriores es que en esta oportunidad se registró mayor preocupación en los países de la región por mantener el empleo y los ingresos de la población, reflejando el aprendizaje de crisis pasadas y a su vez una mayor valoración de la igualdad. Ello reforzó la legitimidad de las políticas públicas que contribuyen a reducir la desigualdad. Varios países fortalecieron sus políticas sociales, entre otros con la introducción de programas de empleo, transferencias condicionadas y bonos especiales que tuvieron un

importante impacto redistributivo, y al mismo tiempo contribuyeron a la reducción de la pobreza extrema.

Pero la salida de la crisis ha sido disímil y podemos apreciar distintas realidades coyunturales y estructurales. El Cono Sur se ha recuperado en mejores condiciones que México, Centroamérica y el Caribe, países que reflejan mayores condiciones de vulnerabilidad ante el alza de los precios de los alimentos, la caída del turismo, las remesas y la volatilidad de los flujos financieros.

La región pudo reducir los niveles de indigencia del 18,5% al 12,9% en el 2010 y el desempleo en nuestra región tiene indicadores mejores que antes de la crisis, 7%.

Contamos con un rico patrimonio natural, con el 20% de la superficie de bosques; 7 de los 17 países son megadiversos; tenemos un tercio de la superficie mundial cultivable y de las reservas de agua dulce; tenemos el 31% de la producción mundial de biocombustibles, gracias al Brasil; tenemos el 13% de la producción mundial de petróleo; el 47% de la producción mundial de cobre, y el 48% de la producción mundial de soja. Es decir, somos una región rica en recursos naturales y muy exitosos en la exportación de materias primas. Pero, ¿los sabemos administrar? ¿Hemos logrado darles valor agregado o industrializar nuestras economías más allá de la maquila? ¿Sabemos aprovechar las ganancias de productividad, especialmente ante los altos precios internacionales para que se redistribuyan en nuestra sociedad? ¿Tenemos criterios comunes para aplicar regalías y regular la inversión externa de manera coordinada?

Por lo tanto, ahí tenemos un gran desafío. De nada nos sirve tener un magnífico desempeño exportador, si sus ganancias no se distribuyen en el resto de la sociedad y si esa producción y esas ganancias de productividad se hacen, como decía Fajnzylber, a costa de los recursos naturales y a costa de los trabajadores, es decir, con base en una competitividad espuria.

## **Reflexiones y propuestas**

Entonces, ¿qué es lo que tenemos que hacer?

Quisiera poner sobre la mesa algunas reflexiones y propuestas. Dos reflexiones.

La primera consiste en revertir la tendencia a la reprimarización de nuestras economías, especialmente en América del Sur. Los altos precios de las materias primas si bien están generando importantes ganancias

también impactan la trama productiva vía la concentración productiva y la apreciación cambiaria. Es importante evaluar cómo administramos mejor los recursos financieros logrados y como invertimos en la creación de otras formas de capital, físico, humano y tecnológico.

La segunda reflexión, es que nuestra región tiene mayores espacios de acción política conjunta y un mejor posicionamiento internacional junto con otros países emergentes. Esto porque estamos viviendo un traslado del poder del Atlántico al Pacífico y están aumentando las interacciones económicas y comerciales Sur-Sur, desplazando el intercambio Norte-Norte. Este cambio estructural se inició a partir de 1985. Llevamos 25 años cambiando esta estructura.

Por ejemplo, la CEPAL participó recientemente en Buenos Aires en el encuentro de FOCALAE que reúne a los países de América Latina con los países de Asia y el Pacífico oriental. Evaluábamos que en conjunto, estas dos regiones tienen el 60% de los bonos del tesoro de los Estados Unidos.

Creemos que ya la región ha alcanzado una madurez que le permite proponer y gestionar su propio cambio y armar su propia agenda regional.

Por ello, proponemos:

**Primero, ratificar que se trata de una conferencia sobre desarrollo y colocar la igualdad en el centro de la agenda. La igualdad de derechos brinda el marco normativo y sirve de base a pactos sociales.** Debemos ratificar los derechos plasmados en la Declaración de Río, donde se enfatizó las responsabilidades comunes pero diferenciadas, el derecho a la información, el derecho a la salud, el derecho al consentimiento previo, entre otros. El derecho a un pacto global que procure una estructura económica que garantice umbrales de sostenibilidad ambiental y de bienestar social.

Igualdad social, sostenibilidad ambiental y dinamismo económico con un enfoque innovador no están reñidos entre sí y el gran desafío es encontrar las sinergias entre ellos. Proponemos una visión estratégica sustentada por tres premisas básicas: “crecer para igualar”, “igualar para crecer” y “crecer e igualar con sostenibilidad ambiental”. Ello requiere una profunda transformación tecnológica que incida en los patrones de producción que cierre brechas estructurales, potencie capacidades humanas y movilice políticas activas desde el Estado.

**Segundo, acordar un pacto global en Río significa, solidarizar con las generaciones venideras que vivirán en un escenario más incierto y con mayor escasez de recursos naturales.** Significa, además, abogar por

la celebración de acuerdos internacionales, comerciales, ambientales y sociales que respeten el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, y evitar que sean los pobres o los países más vulnerables quienes terminen asumiendo los mayores costos de este cambio. Significa pensar en el paradigma del desarrollo en función de un vínculo más humanizado entre todos y un vínculo más amable con la naturaleza. Esta agenda implica modificaciones en las formas de producir y de consumir en un marco de prosperidad compartida. Esta propuesta debe expresarse en una renovada alianza para el desarrollo sostenible que requiere la compatibilización entre el compromiso de la economía con el medio ambiente y con la erradicación de la pobreza y la desigualdad por vía de la transformación productiva con empleo de calidad.

**Tercero, necesitamos de liderazgo representativo y con legitimidad política para fortalecer el pilar del desarrollo en las Naciones Unidas.**

Una de las exigencias futuras de la gobernabilidad global es la creación de instancias más amplias e inclusivas para la articulación e implementación de la agenda global de desarrollo. Así como el G-20 tiene un papel central en la gobernabilidad financiera global se requiere fortalecer el ámbito multilateral para una mejor gobernabilidad del desarrollo.

Requerimos una gobernabilidad global, universal e inclusiva que refleje los intereses, necesidades y objetivos de la comunidad internacional en pleno. Necesitamos una institucionalidad global que sume la acción de las organizaciones e instituciones del sistema intergubernamental global y regional para apoyar la implementación de la agenda pactada en Río 2012. Requiere compatibilizar los diferentes acuerdos y tratados internacionales existentes entre sí. Esta nueva institucionalidad requiere de mayor coherencia entre las negociaciones y los compromisos asumidos en distintos foros internacionales, ya sean comerciales, climáticos, ambientales, sociales o financieros; de una distribución equitativa de los adelantos científicos y tecnológicos; de financiamiento y de una institucionalidad basada en el multilateralismo. Requiere de una nueva forma de pactar estos cambios, en tiempos más cortos y con metas muy definidas acompañadas de una instancia de rendición de cuentas que también sea inclusiva, sustentable y eficiente.

**Cuarto, proponemos potenciar y fortalecer el papel Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) para que el foro funcione a un nivel equivalente al Consejo de Seguridad.** Podría transformarse en un consejo de seguridad y desarrollo sostenible, con una configuración de 27 países en lugar de 54 miembros. Este Consejo podría ser el foro para deliberar sobre las crisis financieras, las crisis económicas, las crisis energéticas, sociales, la

alimentaria, donde se discutan los verdaderos orígenes y problemas que la humanidad está enfrentando. El Consejo de Seguridad no tiene ni los elementos ni el mandato para analizar el cambio climático o la crisis alimentaria. Pero a falta de un foro de alto nivel, estos temas se están abordando en este espacio. Si bien son temas vinculados a la seguridad humana, son temas más bien estructurales y sobre todo son temas de desarrollo.

Su representación deberá ser decidida por los grupos regionales activando mecanismos democráticos de selección. En este contexto será fundamental contar con la participación de organismos multilaterales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización Mundial del Comercio (OMC) tal como se logró en la Cumbre Internacional de Financiamiento para el Desarrollo celebrada en Monterrey, México en 2002. Los grupos principales deberán ser incluidos plenamente en las deliberaciones.

**La quinta propuesta consiste en consolidar la integración regional.**

Actualmente existe una mayor apertura para reconocer que no hay modelos y soluciones únicas que se apliquen a todos los países por igual. La diversidad ha ganado espacio en cuanto a la manera de enfrentar los problemas y lo que nos une es, ante todo, el valor de la democracia y el deseo de reinventar espacios propios de convergencia en el ámbito político, para la integración y el desarrollo siendo los objetivos cada vez más convergentes entre países. En materia comercial, por ejemplo, América Latina y el Caribe ha forjado nuevas miradas y modalidades más pragmáticas para fortalecer el comercio intrarregional, enlazando las cadenas de valor a partir de los bienes intermedios y no solo compitiendo por la comercialización de bienes finales. Asimismo, respondemos como entidades nacionales ante los mercados globales. De allí la importancia de las instancias multilaterales y de cooperación para hacer frente de manera más articulada a las amenazas y las incertidumbres.

América Latina y el Caribe ha hecho grandes avances a través de la conformación de mecanismos de deliberación y cooperación regional y subregional —tales como el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Comunidad Andina (CAN), la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), la Comunidad del Caribe (CARICOM), la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)— que facilitan la construcción de posiciones consensuadas en temas como: la flexibilización de los derechos de propiedad intelectual; proyectos conjuntos de innovación tecnológica; de infraestructura más baja en carbono; marcos regulatorios en los ámbitos fiscales; mecanismos

para profundizar el comercio intrarregional; y las bases para construir una arquitectura financiera, una plataforma de cooperación y un foro de participación plena de los grupos principales.

Estos consensos regionales permitirían avanzar en la convergencia de criterios para lograr una gobernanza más equitativa para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, implica los consensos políticos la creación de los mecanismos fiscales para que los Estados logren captar las rentas generadas por esta explotación y canalizarlas hacia la infraestructura productiva ambientalmente sostenible, el desarrollo de los recursos humanos, la protección social y la protección del patrimonio natural.

Un punto esencial para la agenda regional futura debe ser el financiamiento, el financiamiento para el desarrollo. Tenemos que traer de nuevo a la mesa mecanismos innovadores de financiamiento, tales como la tasa de la especulación. Proponemos tomar la palabra al Presidente Sarkozy y a la Primera Ministra Merkel y que apliquemos una tasa a las transacciones financieras especulativas de corto plazo. Por ejemplo, la aplicación de una tasa del 0,05% en el movimiento de capitales especulativos generaría 660.000 millones de dólares. Esto podría ser una importante fuente de financiamiento innovador y adicional, que no debería sustituir el compromiso del 0,7% del ingreso nacional bruto destinado a la asistencia oficial para el desarrollo pactado en Río, Monterrey y Johannesburgo.

Para materializar las propuestas anteriores se requieren ciertas condiciones:

Primero reivindicar el papel de la política para garantizar la provisión efectiva de bienes públicos, con un concepto de lo público como lo colectivo, lo que le pertenece a la sociedad en su conjunto, no lo que es privativo del gobierno. No se trata de que el Estado sea poseedor de los bienes públicos, se trata de que la sociedad genere bienes públicos con la participación del ámbito privado y social, aplicando los principios de la responsabilidad social empresarial a todas las formas de inversión.

Segundo, instalar el diálogo como forma de gobierno para tener la legitimidad de arbitrar distintos intereses con claridad de objetivos y visión de Estado, de largo plazo. Para ello se requiere capacidad técnica de la burocracia reguladora y empoderamiento social suficiente para hacer frente al enorme poder e influencia de las grandes corporaciones. Un orden democrático en que la orientación del desarrollo plasme la voluntad de la mayoría y haga posible la concurrencia de todos los actores.

Tercero, se requiere la profundización de las democracias, más participativas y transparentes pues en democracia el tipo de sociedad a

construir pasa por las decisiones de los ciudadanos. Se requiere aplicar a plenitud el principio 10 de la Declaración de Río. Ese principio hoy tiene más vigencia que nunca al brindarnos una visión clara y pionera respecto a transparencia, justicia ambiental y acceso a la información como base para profundizar la democracia y las asimetrías globales.

Por último, la propuesta de un nuevo pacto global para el desarrollo sostenible debe hacerse cargo de la profundidad de las cuatro tendencias estructurales, que suponen un verdadero cambio de época.

1. El cambio climático, que se relaciona estrechamente con una larga historia de industrialización, con patrones productivos con gran emisión de carbono y consumo de energías fósiles y, más aún, con un modo específico de relación que entabla el ser humano con la naturaleza para procurar su reproducción colectiva. El cambio climático impone límites, obliga a reorientar el paradigma productivo y los patrones de consumo, coloca a la solidaridad intergeneracional en el centro de la agenda de la igualdad e, incluso, cuestiona nuestra relación con el mundo. Dicho de otro modo, bajo la amenaza del cambio climático, el futuro de cada persona está indisolublemente amarrado al futuro de todos. Nunca como ahora, de cara al calentamiento global, a la destrucción del medio ambiente y a la crisis en las fuentes de energía, la interdependencia ha sido tan fuerte. En este marco, hay que definir las alternativas y las restricciones que enfrenta la región para transitar hacia economías con menos emisiones de carbono y menos uso de energías fósiles. Para América Latina y el Caribe el cambio climático puede convertirse en una nueva restricción al crecimiento económico o, si se aborda de manera oportuna e integrada, en una oportunidad para la renovación y mejora de las infraestructuras, el avance de los procesos productivos, la creación de modos de transporte más eficientes y con menos emisiones, y la promoción del cambio paulatino hacia un patrón de desarrollo con menor contenido de carbono. Este tránsito puede tener efectos importantes desde el punto de vista de la igualdad y la convergencia productiva en la medida que implique la provisión de servicios públicos de mejor calidad y que son fundamentales para el bienestar de los estratos menos favorecidos. La CEPAL está trabajando para acumular evidencia que ya con los resultados preliminares de los estudios económicos es muy concluyente al respecto. Debemos promover la transición a una economía con un menor contenido de carbono. La evidencia también ha demostrado que el impacto del calentamiento global será mucho más severo en los países en desarrollo y sobre los grupos sociales más débiles.

2. El cambio tecnológico y la llamada sociedad red, sociedad de la información o sociedad del conocimiento. Lo que viene gestándose con las innovaciones en las tecnologías de la información y de las comunicaciones es una sociedad muy distinta que modifica patrones económicos y productivos, modos de trabajar y organizarse, sistemas de comunicación, dinámicas de aprendizaje e información, vínculos sociales, formas de gobernar y ejercer la democracia y el control social. El sistema red empuja a la desregulación y la autorregulación. El problema surge cuando esto se proyecta hacia zonas de la vida global donde la desregulación se ha mostrado nociva y peligrosa, como los ámbitos financieros, del tráfico de armas, la organización del trabajo y el manejo del medio ambiente, entre otros. Por lo mismo, la propia red debe constituir un medio para potenciar la regulación de aquellos ámbitos de la vida global que, precisamente por su falta de control, amenazan con crisis globales en los sectores económico, productivo, ambiental y de la seguridad mundial. Aquí se ha planteado, por ejemplo, la importancia de regular el sistema financiero y la institucionalidad laboral.

3. La transición demográfica por la que el peso relativo de distintos grupos de edad de la población cambiará en el correr de las próximas décadas. Al respecto, se ha dicho que en América Latina y el Caribe, con diferencias importantes de un país a otro, existe un fenómeno de bono demográfico, dado que la disminución de la población infantil y el envejecimiento todavía incipiente de la población adulta se traduce en una proporción mayor de población en edad de trabajar con relación a la población en edad de dependencia. El beneficio que significa el bono debe aprovecharse en las próximas décadas, en que el mayor peso de población envejecida planteará otra ecuación entre población productiva y dependiente, y requerirá altos niveles de productividad de la sociedad para generar los recursos para cubrir las necesidades de salud y seguridad social. La transición demográfica lleva, por último, a replantearse el equilibrio en la ecuación Estado-mercado-familia para resolver las necesidades de bienestar y desarrollo de capacidades. A medida que cambia el peso de las edades, hay que reevaluar la manera en que intervienen estos tres agentes para la provisión de servicios, desembolsos monetarios y redes de apoyo. En este marco se ubican de manera estratégica las transferencias y los servicios de cuidado.

4. El cambio cultural. El mayor intercambio global crea mayor conciencia de la diversidad de gustos, valores y creencias, pero también genera profundas intolerancias culturales y religiosas, algunas de las cuales cristalizan en formas virulentas que constituyen nuevas amenazas para la seguridad global. Tras la caída del muro de Berlín crece el imaginario de la democracia como parte del patrimonio cultural global, pero los conflictos interétnicos reviven los

fantasmas de la violencia colectiva. La expansión mundial del consumo y el financiamiento transforman al mercado en un eje privilegiado en que se definen sentidos, identidades y símbolos. La globalización de las comunicaciones y de la información, así como el uso masivo de las tecnologías de la información y de las comunicaciones, cambia las referencias espacio-temporales de muchas personas, la representación e imagen del mundo, a la par que abre interrogantes sobre el ritmo y profundidad con que mutan las preferencias, los proyectos de vida y las pautas de convivencia. Junto con las identidades religiosas avanza la secularización propia de la modernidad. El etnocentrismo y el patriarcado se ven remecidos cada vez más por movimientos indígenas y de mujeres. El cambio cultural cuestiona las formas de organizar la sociedad. Por ejemplo, no se pueden hacer políticas para jóvenes sin pensar en la radicalidad de los cambios culturales que experimenta la juventud. El componente de género y de cultura es cada vez más transversal a la hora de proponer políticas pro igualdad y reclama un difícil equilibrio entre igualdad de oportunidades y respeto de las diferencias. La igualdad de derechos que la CEPAL ha convertido en su valor central, constituye la piedra angular de la política, pues le da una vocación universalista que le permite absorber y conciliar estos veloces cambios culturales que vive el mundo.

Amigas y amigos, los invito a unimos al llamado de Stéfane Hessel: “indignaos, indignémonos” y hagamos de esta Conferencia un punto de inflexión.

Nosotros en la CEPAL en nuestro reciente documento *La Hora de la Igualdad: Brechas por cerrar y caminos por abrir* decíamos que:

“De cara al futuro es preciso que el nuevo paradigma del desarrollo dé lo mejor de sí, en aras de una comunidad global que propicie una mayor conciencia colectiva que permita a públicos muy diversos tener una voz en el concierto de la gobernabilidad global, dando así más vida a la democracia en el planeta, para llegar a los sectores excluidos, a aquellos que no están aquí hoy ni en los grupos principales, a los pueblos indígenas, a las comunidades afrodescendientes, a las comunidades de pescadores, a ellos que en su cotidianeidad tienen y esperan respuestas de nosotros para cerrar sus brechas, para alcanzar mejores derechos, un mayor acceso al bienestar.”

A esta mirada más global y más estratégica quiere sumarse la propuesta que aquí se presenta a ustedes.



# El ascenso de China y la liberación de los países de América Latina y el Caribe de la trampa del ingreso medio<sup>1</sup>

**Justin Yifu Lin**

Ex Vicepresidente Senior y Economista  
Jefe del Banco Mundial

En primer lugar, quiero agradecer al Secretario Ejecutivo Adjunto por su amable presentación y decirles es que es un gusto estar hoy con ustedes. Esta es mi última misión como Economista Jefe del Banco Mundial, ya que dejaré mi cargo el próximo 1º de junio, y es un gran honor visitar la Sede de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y poder compartir algunas reflexiones sobre el desarrollo económico mundial.

En esta oportunidad, me gustaría cubrir cuatro áreas. La primera es de especial interés para todos los presentes, ya que se trata de la trampa del ingreso medio en América Latina y el Caribe. La segunda se refiere al ascenso de China y a las oportunidades y los desafíos que esto plantea a los países de la región. En tercer lugar, presentaré la nueva economía estructural, una propuesta diferente para enfrentar estos desafíos y aprovechar el potencial de crecimiento de América Latina. Por último, les dejaré unas breves reflexiones a modo de conclusión.

<sup>1</sup> Discurso pronunciado en la sede de la CEPAL, en Santiago de Chile, el 14 de mayo de 2012.

América Latina merece ser elogiada por las mejoras logradas en el desempeño económico desde principios de siglo: el aumento de la tasa de crecimiento, la reducción de la pobreza y el descenso de las disparidades en materia de ingresos. A su vez, la región ha demostrado una extraordinaria resistencia y capacidad de recuperación durante la crisis internacional. Pese a ello, muchos países latinoamericanos no logran salir del nivel de ingresos medianos, e incluso la Argentina ha bajado de un nivel de ingresos altos a comienzos del siglo XX a uno de ingresos medianos en la actualidad. En el transcurso del siglo, la mayoría de los países de América Latina han mantenido un nivel de ingresos per cápita en el entorno del 20% al 40% del ingreso medio de los Estados Unidos. Sin duda, esta es una dificultad que deben enfrentar.

Es importante destacar, sin embargo, que la trampa del ingreso medio no es una encrucijada sin salida. En 1900, varios países tenían niveles de PIB per cápita similares, o incluso inferiores, a los de América Latina y el Caribe. Esto se mantuvo hasta los años veinte, e incluso hasta la década de 1950, pero posteriormente esos países lograron sostener el crecimiento económico y reducir la brecha de ingresos en relación con los Estados Unidos: incluso algunos países cuyo PIB per cápita llegó a situarse en el entorno del 10% al 20% del ingreso de los Estados Unidos hoy han alcanzado coeficientes del 60%, el 70% y hasta el 80%. Tal es el caso de los países de Europa occidental, incluidos España, Irlanda y Portugal, y de las economías de Asia oriental, como Hong Kong (Región Administrativa Especial de China), el Japón, la provincia china de Taiwán, la República de Corea, Singapur y, más recientemente, China.

¿Por qué los países de América Latina están atrapados en la trampa del ingreso medio? El Secretario Ejecutivo Adjunto ha planteado un muy buen análisis de los motivos, poniendo énfasis en la necesidad de un cambio estructural, que apunte a la tecnología y a la industria para lograr una mejora continua de la productividad y los ingresos. Sin ese cambio estructural, será imposible cerrar la brecha con los países de ingresos altos.

La estructura económica de América Latina muestra un marcado contraste con los países que han logrado cerrar la brecha, sobre todo con los de Asia oriental. Precisamente ahí radica el desafío. Al comparar las exportaciones de ambas regiones se constata que América Latina no ha conseguido aumentar la proporción de exportaciones de alta tecnología en su canasta de exportaciones y continúa dependiendo mucho de la exportación de recursos naturales. Por su parte, las economías de Asia oriental han logrado incrementar la exportación de productos de alta tecnología basados en el uso intensivo de conocimientos. Creo que eso

explica la diferencia en el rendimiento económico de las economías de Asia oriental y América Latina, y es el motivo por el cual las primeras han podido cerrar la brecha de ingresos y las últimas no.

Ahora me referiré al ascenso de China y a las oportunidades y los desafíos que plantea. El Gobierno de China comenzó a implementar reformas económicas en 1979 y en los últimos 32 años el país ha registrado un crecimiento medio anual del PIB del 9,9%. Ningún otro país ha mantenido una tasa de crecimiento tan elevada por un período tan prolongado, y el caso de China es aún más destacable por tratarse de un país con una población sumamente grande (1.300 millones de personas). Pero la tasa de crecimiento no es lo único que sorprende: el comercio de China se ha expandido a una tasa media anual del 16,3% en los últimos 32 años. Como consecuencia, actualmente China es la segunda economía más grande del mundo y el principal exportador, y ha dejado de ser un país de bajos ingresos para convertirse en un país de ingresos medianos altos. Este avance repercute de diversas maneras en América Latina.

En primer lugar, el ascenso de China contribuyó al auge mundial de las materias primas y muchos países de América Latina con abundancia de recursos naturales se vieron beneficiados. Esto ha colaborado con la estabilidad macroeconómica y el sólido crecimiento verificados en América Latina desde comienzos de siglo.

Sin embargo, esta situación también ha planteado algunos problemas para la región porque China exporta productos manufacturados, sobre todo manufacturas que requieren de mucha mano de obra, y se ha convertido en el taller del mundo, lo que redujo la demanda de exportaciones de manufacturas que requieren de mucha mano de obra de diversos países de América Latina, en especial El Salvador y México. Si bien China actualmente se considera un país de ingresos medianos altos, la mayoría de los países de América Latina tienen un ingreso per cápita superior.

Estoy prácticamente seguro de que China podrá mantener una tasa de crecimiento en torno al 8% por otros 20 años. El motivo por el que creo que esto es posible es porque, desde 1979, el país ha seguido el modelo de desarrollo adoptado por otros países de Asia oriental: ha hecho crecer las industrias en función de las ventajas competitivas de la economía, lo que garantiza su competitividad tanto en el mercado nacional como internacional.

Otro aspecto de ese modelo de desarrollo supone aprovechar la posible ventaja del atraso en el proceso de escalamiento industrial. Esto significa que los costos y riesgos asociados a la innovación industrial y tecnológica son

indefectiblemente muy inferiores. Tal es el secreto del dinámico crecimiento económico de China, el Japón, la República de Corea y otras economías de rápido crecimiento.

En una comparación de datos históricos internacionales (Maddison, 2010) se observa hasta qué punto el atraso puede ser una ventaja y predecir el dinámico crecimiento económico futuro de China. El ingreso per cápita es una muy buena medida del avance tecnológico de un país porque muestra la productividad media de la mano de obra y la sofisticación tecnológica en general. En 2008, el ingreso per cápita de China representaba el 21% del ingreso per cápita de los Estados Unidos. El nivel relativo actual de China con respecto a los Estados Unidos es similar al del Japón, la provincia china de Taiwán y la República de Corea también con respecto a los Estados Unidos en 1951, 1975 y 1977, respectivamente. Estas tres economías aprovecharon la ventaja del atraso y, como resultado, el Japón sostuvo una tasa media de crecimiento del 9,2% entre 1951 y 1971, la provincia china de Taiwán mantuvo una tasa media de crecimiento del 8,3% entre 1975 y 1995, y la República de Corea registró un crecimiento medio anual del 7,6% entre 1977 y 1997. Al haber adoptado las mismas estrategias de desarrollo que estas economías, China tiene la posibilidad de utilizar la ventaja del atraso para aumentar su competitividad tecnológica y, de ese modo, mantener la tasa de crecimiento en torno al 8% por 20 años más.

En caso de que China pueda mantener esa tasa de crecimiento, lo que se presenta ante los países de América Latina sin duda es una oportunidad. Se necesitarán más recursos para impulsar el dinámico crecimiento económico de China, extendiéndose así el auge de las materias primas. No obstante, el aumento en los ingresos en China hará que el país se vuelque hacia el sector de los servicios y otros sectores más basados en el uso intensivo de conocimientos. En consecuencia, se reducirá la participación en el crecimiento de las industrias con gran uso de recursos. China continuará contribuyendo al auge de las materias primas, pero no de la forma en que lo ha hecho en los últimos 20 o 30 años. El rápido aumento de los salarios en China representará otra oportunidad. En la actualidad, el salario mensual de un trabajador no calificado ronda los 350 dólares. En los próximos 10 años, es probable que esta cifra aumente a unos 1.000 dólares por mes debido tanto a las mejoras en la productividad como al ajuste del tipo de cambio. Con ese aumento, muchos sectores que requieren de gran cantidad de mano de obra en China perderán su ventaja competitiva y los países con menores costos de mano de obra tendrán oportunidad de concretar una reindustrialización mediante el ingreso a los sectores con mayor uso de

mano de obra, que actualmente son dominados por China. Estos son solo algunos ejemplos de las oportunidades que se presentarán.

No obstante, tampoco faltarán los problemas: con el aumento de los salarios, China se trasladará hacia sectores más sofisticados desde el punto de vista tecnológico. Es probable que en los países de América Latina que tienen un mayor ingreso per cápita que China y aún producen manufacturas, las industrias se concentren en áreas más sofisticadas desde el punto de vista tecnológico, precisamente los sectores en que es posible que China logre un escalamiento en los próximos 10 o 20 años gracias al aumento de los salarios y el ingreso per cápita. Esta presión competitiva podría conducir a una mayor desindustrialización en algunos países de América Latina, como ya se ha verificado en los últimos 20 años.

¿Qué pueden hacer los países de América Latina para enfrentar estos cambios y escapar de la trampa del ingreso medio? Como bien dijo el Secretario Ejecutivo Adjunto, la medida más importante que estos países pueden adoptar es la implementación de estrategias para promover un cambio estructural mediante la diversificación y el escalamiento industrial. Esta es la mejor estrategia que los países pueden poner en práctica para enfrentar las dificultades que puedan surgir a partir del ascenso de China y aprovechar las oportunidades. Los países latinoamericanos han tratado de adoptar el enfoque estructuralista en el pasado, pero no lograron sostener los cambios estructurales. También intentaron aplicar las medidas incluidas en el Consenso de Washington y tampoco consiguieron cambios estructurales duraderos. El problema no es que no se entienda la importancia de realizar estos cambios, sino encontrar la forma de introducirlos correctamente, de manera dinámica y sostenible. Espero que el enfoque de la nueva economía estructural que propongo sirva de referencia para el diseño de políticas en América Latina.

¿Qué es el enfoque de la nueva economía estructural? Es la aplicación de un enfoque económico neoclásico para estudiar los determinantes de la estructura económica y el cambio estructural en la economía. Lo convencional sería que este concepto se denominara “economía estructural”, pero, para diferenciar mi propuesta del estructuralismo, elegí utilizar la expresión “nueva economía estructural”. North adoptó una decisión similar cuando decidió denominar “nueva economía institucional” a su enfoque neoclásico del estudio de la institución de la economía a fin de distinguirlo de la escuela institucional de los Estados Unidos a comienzos del siglo XX.

¿Por qué decidí centrarme en la estructura? Como indicó el Secretario Ejecutivo Adjunto y yo remarco en mi presentación, el desarrollo económico moderno es un proceso de continuo cambio tecnológico y transformación estructural. Si queremos entender la naturaleza de ese desarrollo y las

políticas que se pueden emplear para influir en dicho proceso, necesitamos comprender la estructura de la economía y su transformación.

La principal hipótesis de la nueva economía estructural es que la estructura económica de un país está relacionada con la estructura patrimonial. Para los economistas, el patrimonio de un país incluye todos los recursos naturales, humanos y de capital que posee. Yo me atrevo a afirmar que la estructura económica de un país está determinada por la estructura patrimonial, por lo cual, para transformar la primera es imprescindible cambiar la segunda.

El patrimonio es importante porque constituye el presupuesto global de un país en un momento determinado e incluye todos los recursos naturales, humanos y de capital. La estructura patrimonial hace referencia a las áreas en que el país tiene una relativa abundancia (puede ser de capital, recursos naturales o mano de obra), lo que determinará la ventaja comparativa de la economía. Una economía alcanza su máximo nivel de competitividad cuando desarrolla el sector industrial en virtud de sus ventajas comparativas. Por lo tanto, la estructura óptima de una economía está determinada por la estructura patrimonial. El objetivo de todos los países en desarrollo es que sus ingresos lleguen al mismo nivel que los de los países de ingresos altos, como los Estados Unidos. Para alcanzar ese nivel de ingresos, los países en desarrollo necesitarán tener la misma estructura industrial que los países de ingresos altos, o sea, una estructura dominada por industrias con gran intensidad de capital (incluidas las industrias con gran intensidad de capital humano).

Debido a que la estructura industrial es endógena respecto de la estructura patrimonial, los países en desarrollo que desean contar con una estructura industrial igual a la de los países de ingresos altos primero deben modernizar su estructura patrimonial. Esto supone aumentar la disponibilidad de capital en la economía, incluido el capital humano. La mejor manera de hacerlo es desarrollando la economía de un país de acuerdo con sus ventajas comparativas en ese momento porque entonces el país estará en el punto máximo de competitividad y podrá generar las mayores ganancias posibles. Cuando las ganancias son grandes se puede ahorrar y las inversiones realizadas de conformidad con las ventajas competitivas producen la mayor rentabilidad. Estos importantes incentivos provocarán la rápida expansión de las capacidades, o sea, el escalamiento del factor patrimonial.

Una vez que el país ha modernizado su factor patrimonial, puede modernizar su estructura industrial y en este proceso puede aprovechar la ventaja del atraso. Esta es la mejor forma de mantener un crecimiento económico dinámico, reducir la pobreza y cerrar la brecha de ingresos.

Pero hay que tener en cuenta que los economistas son los únicos que ven a una economía desde el punto de vista de sus ventajas comparativas. Los empresarios, por su parte, solo se preocupan por las ganancias, de modo que el desafío es hacer que estos conceptos económicos se conviertan en una decisión espontánea. Al final, lo que se necesita es contar con una institución que lleve a los empresarios a tomar esa decisión. Los precios relativos deben reflejar la abundancia relativa de los patrimonios. Si un país tiene una abundancia relativa de recursos naturales y mano de obra, pero poco capital, el costo del capital debería ser relativamente alto, mientras que el costo de la mano de obra y los recursos naturales debería ser relativamente bajo. Con una estructura de precios de este tipo, los empresarios que buscan potenciar al máximo sus ganancias favorecerán a las industrias con un uso intensivo de la mano de obra o los recursos por encima de las industrias con gran intensidad de capital. Una economía con un abundante capital acumulado tendrá una escasez relativa de mano de obra o recursos naturales. En esa situación, el costo de capital será bajo con respecto al costo de los salarios y los recursos naturales, lo que impulsará a los empresarios que buscan potenciar al máximo sus ganancias a adoptar tecnologías y expandirse hacia industrias con gran intensidad de capital.

¿Cómo obtenemos esos indicadores de precios? La única manera conocida hasta el momento es mediante la competencia del mercado. Los mecanismos del mercado permiten que los empresarios puedan desarrollar sus industrias de acuerdo con las ventajas comparativas del país y ese es el motivo por el cual las economías más exitosas son las que se basan en el mercado. Y si el mercado es tan importante, ¿por qué el Estado debe intervenir? El desarrollo económico es un proceso de cambio estructural que, por su propia naturaleza, involucra a la innovación. Para que ocurra el cambio, también es necesaria la coordinación del gobierno, por ejemplo, mediante el ofrecimiento de incentivos y compensaciones a los pioneros. Para que se dé un cambio estructural, es necesario contar con un Estado facilitador.

Si consideramos todo lo expuesto, también podemos entender por qué, pese a que las intenciones eran las mejores, los intentos previos para lograr un cambio estructural fracasaron. En mi opinión, esto se debió a que el enfoque estructuralista defendido por muchos destacados economistas de la época, si bien reflejaba la cabal comprensión de la necesidad de cerrar la brecha estructural, planteaba objetivos demasiado ambiciosos. Tras la Segunda Guerra Mundial, muchos países latinoamericanos de ingresos medianos adoptaron estrategias de sustitución de importaciones que, por su propia naturaleza, suponen tratar de desarrollar industrias en sectores

prioritarios sin prestar atención a las ventajas comparativas. Esas industrias no competitivas eran inviables en mercados competitivos abiertos y dependían de la protección del gobierno y de subsidios para las inversiones iniciales y la continuidad de las operaciones. Estas medidas proteccionistas tuvieron sus consecuencias y el resultado no solo fue la asignación desacertada de recursos, sino también la influencia política, la búsqueda de rentas y la corrupción. Debido a la falta de sostenibilidad de estas políticas, no se logró el efecto deseado.

El enfoque de la nueva economía estructural también da una idea de por qué fracasó el Consenso de Washington. En primer lugar, no se reconocían las fallas del sistema que se había elegido para proteger a las empresas inviables en los sectores prioritarios. Si los gobiernos eliminaban esas fallas y no protegían a las empresas, estas quebrarían y eso aumentaría el desempleo, lo que, a su vez, podría generar conflictos sociales e inestabilidad política. Estos acontecimientos no conducirían al crecimiento económico y muchos países temían las consecuencias.

Tras el Consenso de Washington, varios países volvieron a implementar distintas medidas de protección, muchas de las cuales resultaron incluso menos eficaces que los anteriores subsidios. Como consecuencia, muchas economías colapsaron o debieron atravesar un extenso período de estancamiento.

En la década de 1980, China y Viet Nam, al igual que Mauricio en los años setenta, comenzaron a abandonar la sustitución de importaciones, pero lograron mantener el crecimiento económico sin incurrir en los habituales costos de transición. Esto se debió a que adoptaron un enfoque de dos vías: al tiempo que siguieron brindando subsidios transitorios de protección a algunas empresas de sectores ya existentes a fin de mantener la estabilidad, liberaron y facilitaron el ingreso a nuevos sectores compatibles con las ventajas competitivas del país.

Según el enfoque de la nueva economía estructural, el gobierno debe desempeñar un papel proactivo y de facilitador en la economía de mercado y la política industrial es una herramienta muy útil para lograrlo. El proceso de transformación dinámica de la estructura económica requiere distintas iniciativas de coordinación en cada país. Por ejemplo, los países de América Latina con un importante sector de flores cortadas (Chile, Colombia y el Ecuador) cuentan con la infraestructura necesaria para esa industria (como, por ejemplo, una cadena de frío), pero si quisieran diversificarse hacia los sectores de los electrodomésticos o los repuestos para autos necesitarían una infraestructura bastante diferente.

Si los gobiernos contaran con recursos ilimitados podrían proporcionar la infraestructura necesaria para cualquier industria. Como esto no es así, deben establecer prioridades y, desde el punto de vista de la nueva economía estructural, concentrarse en las industrias en que el país tiene ventajas comparativas latentes (o sea, las industrias con más potencial para competir a nivel internacional gracias a los costos favorables de los factores de producción, incluida la mano de obra, el capital y los recursos).

Sin embargo, debido a la falta de coordinación del gobierno, una infraestructura insuficiente o un entorno de negocios poco sólido, los costos de transacción asociados a estas industrias son demasiado elevados y no pueden competir a nivel internacional. La política industrial del gobierno debería tratar de eliminar esos costos de transacción, de modo que el país pueda beneficiarse de las ventajas comparativas determinadas por su estructura patrimonial.

¿Cómo identificar los sectores que tienen una ventaja competitiva latente? Propongo un marco de facilitación e identificación del crecimiento, basado en el enfoque de la nueva economía estructural. Debido a que la ventaja comparativa se basa en la comparación, lo primero que los gobiernos deberían hacer es ver cómo procedieron los países que experimentaron un notorio crecimiento en los últimos 20 o 30 años. Lo ideal es que los países en que se ponga la mira tengan un ingreso per cápita aproximadamente un 100% superior al ingreso per cápita del país que busca identificar sus ventajas competitivas latentes (podría ser entre un 50% y un 200% superior). Es probable que los países de más bajos ingresos encuentren ventajas comparativas latentes en los sectores de bienes comercializables de dinámico crecimiento de las economías de alto rendimiento.

Mi argumento se basa en el entendido de que si un país puede lograr un crecimiento dinámico durante 20 o 30 años, su sector más comercializable debe coincidir con sus ventajas competitivas. De lo contrario, ese crecimiento sería imposible. Y si el país ha registrado un crecimiento dinámico durante 20 o 30 años, cabe esperar que el ingreso medio per cápita sea el doble, el triple o el cuádruple del de la economía más bajos ingresos. A medida que sus ingresos aumentan, el país de más altos ingresos comienza a perder ventajas comparativas en los sectores más dinámicos, que se vuelven sectores en decadencia. Si el nivel de ingresos de la economía menos desarrollada no es demasiado alto, los sectores en decadencia de la economía de ingresos altos pueden transformarse en los sectores de rápido crecimiento de la economía de más bajos ingresos. Además, es fundamental realizar un profundo análisis e identificar una gama de industrias en las que el país pueda tener una ventaja competitiva, ya que esto aumentará las

posibilidades de éxito de la política industrial y evitará el posible dominio de los sectores de bajo valor añadido.

La segunda medida que los gobiernos deberían adoptar es ver si ya hay empresas nacionales operando en estas industrias identificadas. Si las empresas se encuentran con obstáculos para ingresar a esos sectores o no logran competir con otras empresas en el exterior pese a la ventaja que poseen (por ejemplo, costos de mano de obra más bajos), el gobierno debe analizar las causas. Por lo general, estos problemas se vinculan con costos de transacción, escasez de infraestructura, falta de sistemas logísticos y cadenas de abastecimiento inadecuadas. El gobierno debería ayudar a eliminar estas restricciones.

El enfoque que sugiero es similar al concepto de “espacio del producto” de Ricardo Hausmann, porque las empresas que ya operan en un determinado sector han acumulado un conocimiento tácito respecto de cómo producir o utilizar la tecnología en dicho sector. Por consiguiente, este puede ser el modo más sencillo de sortear la brecha.

Algunas industrias en decadencia de las economías de ingresos más altos pueden ser completamente nuevas para las empresas nacionales. En este caso, la tercera medida que los gobiernos pueden adoptar es la implementación de políticas para incentivar a las empresas de las economías de ingresos más altos a reubicar su producción para aprovechar los costos más bajos de mano de obra. La imposibilidad de llevar esto a cabo también puede deberse a la falta de infraestructura, a los obstáculos en materia de logística o a una burocracia excesiva. Los gobiernos deben eliminar estas trabas para promover la inversión extranjera.

En la actualidad, las tecnologías cambian muy rápido y algunas industrias podrían no haber existido 20 años atrás. Por lo tanto, si un empresario del sector privado nacional identifica una oportunidad e ingresa a un nuevo mercado rentable, la cuarta medida que los gobiernos pueden tomar es ayudar a eliminar las trabas para promover la ampliación de las nuevas industrias. Un ejemplo es el sector de los servicios de información en la India. Algunos empresarios de ese país identificaron la oportunidad en la década de 1980, cuando este aún era un sector incipiente y dependía de los satélites para las telecomunicaciones, lo que suponía grandes costos. No obstante, una vez que se comprobó el mercado potencial del sector, el Gobierno de la India ayudó a mejorar las telecomunicaciones terrestres, con lo que se redujeron los costos. Actualmente, el sector de los servicios de información es la principal industria del país.

Los países en desarrollo suelen tener una limitada red de infraestructura (incluida la infraestructura dura, como las instalaciones de telecomunicaciones, de energía y portuarias, y la infraestructura blanda, como el sistema legal y el entorno de negocios). Lo mejor sería, como se recomienda en el Consenso de Washington, modernizar toda la infraestructura en forma simultánea en todo el país, pero para eso se necesitan recursos y tiempo que los países no tienen. La quinta medida que los gobiernos pueden poner en práctica es, por lo tanto, una solución pragmática y parcial: establecer un parque industrial o una zona económica especial. Además de que es más probable que atraigan inversión nacional y extranjera, estas zonas pueden promover la formación de aglomeraciones industriales (*clusters*), con lo que se reducirían los costos de transición.

Por último, hay que considerar que los cambios estructurales requieren que existan algunos pioneros que, indefectiblemente, deberán enfrentar muchos riesgos. Quienes primero se aventuran a cualquier empresa a veces tienen éxito y en ocasiones fracasan, pero siempre proporcionan información útil para otros posibles inversionistas. Si fracasan, pagan todos los costos, y si tienen éxito, otros competidores ingresarán al sector gracias a que ellos han demostrado su rentabilidad. De modo que los pioneros enfrentan cierto desequilibrio entre las ganancias del éxito y los costos del fracaso. En virtud de esto, la sexta medida que los gobiernos pueden tomar si quieren que las empresas estén dispuestas a asumir riesgos, es ofrecer incentivos a los pioneros. Si no hay pioneros no puede haber un cambio estructural dinámico. Con los incentivos que se pueden ofrecer en virtud del enfoque de la nueva economía estructural se pretende compensar a los pioneros por las externalidades, no por los problemas que las empresas puedan tener con la viabilidad, que es lo que ocurría con las antiguas estrategias de sustitución de importaciones, por lo que las cifras involucradas son muy pequeñas. Son ejemplos de estos incentivos la exoneración de impuestos por determinados períodos, el acceso a un tipo de cambio privilegiado para la importación de equipos y el acceso a servicios financieros para realizar inversiones.

Al aplicar este marco en América Latina, debe tenerse en cuenta que la característica exclusiva es que casi todos son países de ingresos medianos. La mayoría de las industrias en los países de ingresos medianos se encuentran dentro de la frontera tecnológica mundial y pueden acceder al potencial de la ventaja del atraso, como ya dije, siguiendo los seis pasos del marco de facilitación e identificación del crecimiento. No obstante, algunas industrias en los países de ingresos medianos también pueden encontrarse sobre la frontera tecnológica mundial (como la perforación petrolífera en aguas profundas en el Brasil o la industria salmonera en Chile). Si un

país desea continuar participando en esos sectores debe innovar, tanto en materia de tecnologías como de productos. Debido a que los países de ingresos altos no se encuentran en la misma etapa en esas industrias, no realizarán la investigación de avanzada necesaria, por lo que los países de ingresos medianos que participan en estos sectores deben asegurarse de invertir la misma cantidad de dinero en investigación y desarrollo que los países de ingresos altos invierten en sus industrias de la frontera tecnológica mundial. El gobierno debería emplear los mismos métodos que los países de ingresos altos para apoyar el escalamiento y la innovación en las industrias de la frontera, incluidas las patentes, el apoyo a la investigación básica, las compras del sector público y los mandatos específicos.

Quisiera hacer dos puntualizaciones más. Si bien me referí sobre todo al escalamiento y la diversificación en los sectores manufactureros, no hay que perder de vista la relevancia del sector agrícola en los países de ingresos medianos y en especial en los de bajos ingresos. Este sector también necesita un cambio estructural, modernización tecnológica y una diversificación de la agricultura de subsistencia a la agricultura comercial. Esos cambios estructurales también requieren de la facilitación del gobierno y constituyen la mejor forma de reducir la pobreza y suministrar capital para la transición de sectores agrícolas a sectores no agrícolas.

Muchos países latinoamericanos cuentan con abundantes recursos naturales, lo que es una bendición siempre y cuando se apliquen buenas prácticas de gestión para evitar la búsqueda de rentas y asegurar la reserva de algunos recursos para enfrentar las fluctuaciones de precios. Los países de la región tienen experiencia de primera mano en estas buenas prácticas de gestión. Me gustaría dejar claro que es igualmente importante usar la riqueza generada por estos recursos para facilitar el proceso de transformación estructural y diversificar la economía hacia otras áreas. Los Estados Unidos cuentan con abundantes recursos naturales, pero logró convertirse en un país de ingresos altos porque se diversificó hacia sectores manufactureros y posteriormente, y en forma gradual, hacia los sectores de servicios. De modo similar, los países nórdicos, que también disponen de una gran cantidad de recursos naturales, solo lograron el estatus de países de ingresos altos cuando comenzaron a utilizar esos recursos con inteligencia: aplicando una estrategia de gestión sensata y reservando una parte para el futuro, al tiempo que utilizaron los recursos para facilitar la diversificación hacia los sectores de recursos no naturales. Si un país que cuenta con abundancia de recursos puede lograr esto, su transformación estructural ocurrirá más rápido que la de los países que no disponen de estos recursos. En virtud del enfoque de la nueva economía estructural, los países pueden asegurarse de que sus recursos sean una bendición y no una maldición.

En conclusión, los países de América Latina y el Caribe van por buen camino en este nuevo siglo y eso debería ser motivo de elogios. No obstante, si desean convertirse en países de ingresos altos, deben escapar de la trampa del ingreso medio y enfrentar las oportunidades y los desafíos que surgen del dinámico crecimiento de China y otros nuevos polos de desarrollo, como la India e Indonesia. La única manera de lograrlo es realizando una transformación estructural sostenible mediante la diversificación de los recursos naturales a otros sectores no vinculados a estos recursos, a través del escalamiento continuo de los sectores manufactureros y el gradual pasaje a los sectores de los servicios.

Espero que el enfoque de la nueva economía estructural sirva para pensar y estimule el debate. Mis ideas se encuentran resumidas en el libro *New Structural Economics: A Framework for Rethinking Development and Policy* que publiqué este año y se puede adquirir en papel o descargar del sitio web del Banco Mundial.

También he publicado un nuevo libro titulado *Demystifying the Chinese Economy*, donde analizo cómo China manejó la transición de una economía planificada a una economía de mercado y pudo evitar los costos de transición en que incurrieron otros países y lograr 32 años de sólido crecimiento económico. También planteo un análisis de cómo el país puede mantener este ritmo de crecimiento económico en los próximos 20 o 30 años.

Agradezco mucho haber tenido la oportunidad de compartir con ustedes algunas de mis ideas. Como ya expresé, está es mi última misión como Economista Jefe del Banco Mundial y me siento muy honrado de que hayan asistido a esta disertación. También quiero agradecer a la CEPAL por haberme dado esta oportunidad.



## El nuevo rol del Estado <sup>1</sup>

---

**Danilo Astori**

Vicepresidente del Uruguay

La brevedad de esta exposición me obliga a hacer una síntesis muy apretada sobre dos aspectos. En primer lugar, un repaso rapidísimo acerca de algunos conceptos fundamentales sobre el Estado y, luego, algunos ejemplos del papel relevante que está llamado a asumir el Estado de nuestros países latinoamericanos y del Caribe ahora, en estos años que corren en el siglo XXI y, particularmente, en los momentos que estamos viviendo.

Desde el punto de vista de los conceptos fundamentales no se puede empezar por otra afirmación que no sea la de comprobar las insuficiencias teóricas absolutas que hay en esta materia. No hay una teoría sobre la intervención del Estado, lo cual nos obliga a ir operando por descarte y el primer descarte es el enfoque universalista, que reivindica por cierto la integración total que debe existir entre la propuesta sobre el papel del Estado y las características específicas de la realidad en la que nos encontramos. Pero hay otros descartes para hacer, a saber, los enfoques absolutistas según los cuales el Estado debe intervenir en todos los asuntos relevantes de la sociedad, o bien es preciso que todos esos aspectos relevantes estén desregulados y en manos del mercado. O los estereotipos que muchas veces predominaron en nuestra región, estereotipos de esta naturaleza: todo lo que

---

<sup>1</sup> Conferencia dictada en el marco del Seminario sobre Estado y desarrollo, en la sede de la CEPAL, en Santiago de Chile, el 25 de julio de 2011.

decide el Estado se cumple o, actuando libremente las fuerzas del mercado, estas conducen prácticamente al óptimo de Pareto y a la competencia perfecta total.

Por eso es necesario reflexionar sobre una materia muy compleja, buscando las situaciones intermedias que cada realidad sugiere y reclama y adelantando desde ya que en nuestros países el gran equilibrio que debemos lograr, de acuerdo a la realidad en la que nos encontremos, es y seguirá siendo el que existe entre equidad y eficiencia.

Obviamente hay aspectos económicos en esta discusión, sobre todo los relacionados con las llamadas fallas del mercado y las fallas de la intervención estatal. Entre las primeras, hemos aludido a las asimetrías de información, la provisión de bienes colectivos y bienes públicos, los mercados inexistentes o incompletos, los abusos de posiciones dominantes que han sido típicas fallas en los mercados de nuestros países.

Pero también ha habido fallas de la intervención estatal, como la asimétrica información de la que dispone y a la que accede el Estado; es un mito aquello de que el Estado domina toda la información de la sociedad, un mito que no se cumple, como buen mito, en la práctica. La ineficiencia que a menudo ha caracterizado a las empresas públicas en muchos momentos de las vidas de nuestros países, los desequilibrios fiscales, la proliferación de controles sin fundamento, el deterioro y las deficiencias estructurales que hoy se han gestado precisamente por fallas de la intervención estatal, y desde ya adelante que es uno de los principales desafíos de nuestros Estados en los próximos años .

Sin embargo, no hay solo aspectos económicos en juego. Si el Estado es la síntesis de la organización política de la sociedad, es absolutamente inevitable comprobar que los aspectos de naturaleza política están en la esencia de esta discusión. Y comenzamos por la correlación existente entre las fuerzas sociales que integran la realidad a la que nos referimos. Su acceso al aparato estatal, el margen de autonomía relativa que puede tener la burocracia estatal en la realidad que estamos analizando, el manejo de la cuestión del poder, la capacidad del Estado de diseñar y poner en práctica políticas públicas, su grado de aceptación, su grado de continuidad y predictibilidad, son aspectos de naturaleza política absolutamente relevantes cuando se trata de definir el papel del Estado en cada sociedad.

Hoy la reforma del Estado es uno de los temas cruciales en nuestros países, entendiendo por reforma aquel proceso de transformación del

aparato estatal que procura dotarlo de capacidades para asumir las responsabilidades que la sociedad entiende preciso asignarle.

En esta búsqueda hay que evitar confusiones. Muchas veces hemos tendido a identificar lo público con colectivo y lo privado con lo individual. Y ese es un error que nos ha llevado a equivocarnos en las propuestas de transformación. Como también es un error confundir sector público con espacio público. El espacio público trasciende al Estado, es un espacio de interés nacional, no estatal. El Estado no siempre representa los asuntos públicos de interés nacional. Es más, en nuestros países ha habido experiencias, algunas de ellas muy buenas, que buscan ubicarse en ese espacio público que trasciende al Estado pero que lo comprende para tratar de administrar políticas públicas de interés nacional fuera del aparato del Estado, de modo de evitar rigideces y también inflexibilidades, fallas de la intervención estatal que caracterizan a los Estados actuales.

Si evitamos esas dos confusiones vamos a identificar cuatro planos de acción en la reforma del Estado que son absolutamente fundamentales y cuyos contenidos, cuya presencia, cuya influencia, dependerán de la realidad específica en la que estemos trabajando. El primero es el plano de las transformaciones institucionales. No hay reforma del Estado sin transformación institucional. Siguiendo particularmente dos tendencias, una manera muy clara de ver un proceso de desarrollo: la modernización institucional y la especialización institucional. Seguir la trayectoria del desarrollo es tener instituciones nuevas, que aborden responsabilidades nuevas y lo hagan especializadamente.

En segundo lugar, la formación de recursos humanos, en el entendido de tratar de gestar no solo un nuevo conjunto de vínculos laborales con el Estado, sino al mismo tiempo hacer crecer el concepto de servidor público y no meramente el concepto de funcionario público, o trabajador público o trabajador del Estado. La conciencia del servicio público es una parte absolutamente fundamental de la reforma del Estado.

En tercer lugar, la incorporación de tecnología. No hay reforma del Estado en el siglo XXI sin una transformación tecnológica fundamental. Solo que es un concepto tremendamente complejo, porque la incorporación de tecnología admite una variedad enorme de situaciones distintas, según sea la unidad ejecutora del Estado que estemos transformando. No es lo mismo dotar de tecnología moderna a una aduana que a una dirección general

impositiva, o instaurar la agencia del gobierno electrónico, que es también una parte fundamental de la reforma del Estado.

Y, finalmente, la gestión. Porque si algo caracterizó en términos bastante generales a los Estados que queremos transformar en la región, fueron sus deficiencias de gestión.

En ese entendido, hay algunas responsabilidades que nuestros países de América Latina tienen que abordar, habida cuenta de las características de la realidad mundial y regional actual. Ricardo Lagos hizo un excelente repaso de las nuevas realidades a escala mundial, nuevas realidades en las que coexisten la más grande crisis financiera de la historia contemporánea del capitalismo con nuevos factores de regulación y equilibrio mundiales como los papeles que están cumpliendo las economías asiáticas y, en particular, China y la India.

En ese marco, América Latina ha cambiado y ha cambiado mucho. Me atrevo a señalar que este es el fundamento de la visión optimista del expresidente Lagos, que yo comparto totalmente por las potencialidades de la región. Pero América Latina, cuyos años de crecimiento son interrumpidos por la crisis financiera de 2007, 2008 y 2009, tuvo un 2010 que era impensable hace nada más que un par de décadas. El año 2010 de América Latina no pudo haber sido nunca posible hace 20 años. Y ha sido posible porque hay cambios en la región; y hay cambios porque hay mejores políticas económicas. Hay políticas económicas de mejor calidad; por supuesto en términos generales, no puedo hacer un análisis pormenorizado de lo que ocurre en cada país. Hay políticas monetarias más robustas, más flexibles. La política fiscal se maneja realmente como lo que tiene que ser: el ancla de los equilibrios macroeconómicos.

Entonces, hay una asociación evidente entre lo que está pasando en la América Latina de hoy y los cambios que ha habido en la conducción de la economía. Y eso hay que tenerlo presente. Sin embargo, hay enormes problemas pendientes. Y yo me limito a señalar los problemas que ya expresé en materia de distribución del ingreso, en materia de igualdad y en materia infraestructural.

Las dos cosas están relacionadas; hay vínculos directos e indirectos entre la desigualdad, estamos en la región más desigual del mundo por lejos y las deficiencias infraestructurales se observan, por ejemplo, en las cárceles o los liceos de muchos de nuestros países, la infraestructura edilicia y las carencias que tienen. Pero hay una relación evidente entre la crisis infraestructural y la desigualdad.

Entonces, hay una responsabilidad fundamental del Estado en luchar por la igualdad, porque no hemos encontrado todavía el adecuado equilibrio entre prosperidad y equidad. Hay una enorme evidencia acerca de la imposibilidad de la tesis del derrame; no hay derrame de la prosperidad. La justicia se construye haciendo políticas públicas y haciendo que estas políticas públicas, administrando el poder del Estado, ataquen directamente los factores estructurales de los que depende la desigualdad y poniendo énfasis en tres procesos claves: la educación, el conocimiento científico y tecnológico y el desarrollo cultural, atendiendo no solo a la importancia de cada trayectoria al respecto, sino la interacción entre las mismas.

El mejoramiento de un proceso educativo tendrá que poner el acento en la calidad del esfuerzo mucho más que en la disponibilidad de recursos. Mi país le está concediendo a la educación el volumen de recursos más alto de toda nuestra historia y, sin embargo, los resultados siguen siendo malos. Lo que nos indica que tenemos que poner el acento en la calidad del gasto, en la gestión del gasto; haciendo un esfuerzo, entonces, para preparar el camino que nos conduzca a la calidad, es el camino del conocimiento científico y tecnológico. Y, por supuesto, la expansión cultural.

Hoy cuando Alicia Bárcena señalaba que tenemos que lograr una asociación, una mayor vinculación entre las capas medias y los sectores más humildes de la sociedad, yo tenía presente que el mayor proceso para establecer esta cercanía es el desarrollo cultural. No hay otro proceso más fuerte que ese. Porque entendido en su sentido más amplio, el desarrollo cultural es la construcción de cercanías, es el espacio que permite que los integrantes de una sociedad crezcan juntos, se cultiven juntos, aprendan juntos a desarrollar su autoestima colectiva y aprendan juntos también a compartir valores superiores, como el respeto, la tolerancia, la solidaridad y el altruismo. Y por eso es importante que, además de poner el acento en educación, en conocimiento científico, es fundamental apoyar el desarrollo cultural, teniendo en cuenta la interacción entre los tres procesos.

Antes señalé que la herramienta fiscal está siendo crecientemente en América Latina utilizada como ancla de los equilibrios macroeconómicos. Tenemos que seguir por ese camino que convierte a las finanzas públicas en una recomposición de los recursos, en una disminución de la relación entre deuda y producto bruto interno, y en una preparación del país para practicar cuando sea necesario políticas contracíclicas, lo que también es fundamental.

Ricardo Lagos se refería tanto al área de los ingresos como al área de los gastos. Realzó la importancia del sistema tributario, pero me parece

que no me equivoco si coincido con él en que es mucho más importante el gasto público que el sistema tributario. El sistema tributario tiene que ser coherente con las políticas públicas que se diseñen al efecto. Pero la herramienta potente para diseñar políticas públicas que apunten a la justicia es el gasto público social. Y por eso importa tanto no solo el monto sino la calidad del gasto, el control de los recursos, los compromisos de gestión. No es cuestión simplemente de asignar recursos para que se realicen objetivos que están planteados; es cuestión de supervisar y controlar el destino de esos recursos de modo de asegurar la calidad que merece esa política pública.

América Latina tiene que buscar, y el Estado tiene que buscar, herramientas nuevas que el mundo contemporáneo nos ofrece para abordar las deficiencias infraestructurales a las que aludí antes. Nuestros Estados no disponen de recursos suficientes para ello y por eso los proyectos de participación público-privada, de cooperación público-privada, son tan importantes para superar las deficiencias de infraestructura y, al mismo tiempo, la limitación de recursos que exhibe nuestro sector público. Eso requiere garantías y, por eso, es preciso dotar a nuestros países y a nuestros Estados de herramientas jurídicas que sean capaces de ordenar, supervisar y regular todos los contratos entre entidades públicas y privadas referidos a obras de infraestructura. Marcos jurídicos estables, predecibles, que permitan no solo asegurar transparencia sino también la solución de posibles controversias. Y, lo que es más importante y tantas veces ha fracasado en nuestros países, que tanto el sector público como el privado conozcan de antemano los riesgos que están asumiendo. Que lo hagan con conciencia y, al mismo tiempo, conscientes de los límites hasta los que pueden llegar cuando asumen esos riesgos.

## Hacia una asociación estratégica entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe<sup>1</sup>

**Benita Ferrero**

Presidenta de la Fundación Unión Europea-América Latina y el Caribe (EU-LAC)

Es un honor y un placer estar aquí en Santiago para darles la bienvenida a este importante evento preparatorio de la cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Quisiera también expresar mi agradecimiento especial a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), socio estratégico de nuestra Fundación Europa-América Latina y el Caribe (EU-LAC), que presido. La séptima cumbre, que se celebrará en Santiago, será mi primera cumbre como Presidenta de la Fundación y la sexta cumbre de mi trayectoria política, primero como Secretaria de Estado y Ministra de Asuntos Exteriores de Austria y luego como Comisaria de Relaciones Exteriores y de Vecindad de la Unión Europea.

Reforzar las relaciones birregionales entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe siempre ha sido un objetivo prioritario para mí. Cuando miro atrás, estoy orgullosa de lo que hemos construido hasta ahora. Y cuando miro hacia el futuro, es con optimismo y con la firme convicción de que la relación birregional ofrece grandes oportunidades que debemos saber aprovechar.

<sup>1</sup> Intervención realizada en el Seminario sobre inversiones para el crecimiento económico, la inclusión social y la sostenibilidad ambiental, en la sede de la CEPAL, en Santiago de Chile, el 4 de octubre de 2012.

La cumbre de Chile y el mismo proceso preparatorio pueden ser un punto de inflexión en el proceso de dotar la asociación estratégica con contenidos que incrementen su relevancia para el desarrollo de nuestras sociedades.

El crecimiento y la promoción de inversiones de calidad social y ambiental para un desarrollo sostenible serán una piedra angular de la agenda contemporánea de la asociación estratégica entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe.

## **Un contexto cambiante**

Como todos sabemos, en la última década, el contexto internacional en el que se enmarca la asociación estratégica ha cambiado de manera significativa. Presenciamos un cambio en la arquitectura y la distribución del poder y la riqueza —un cambio de paradigma, que además está ocurriendo a un ritmo sin precedentes. Dicho cambio conlleva una menor relevancia del área noratlántica mientras que el centro de gravedad económico y político se desplaza hacia el eje de Asia y el Pacífico. Han emergido nuevos actores internacionales, en primer lugar China, y aparecen nuevas opciones de diversificación de las relaciones internacionales. Esto afecta a América Latina y el Caribe y a la Unión Europea y evidentemente también repercute en las relaciones birregionales y sus perspectivas de futuro. Tendremos que trabajar mucho más para no perder esta asociación estrategia birregional.

Además, estamos inmersos en una prolongada crisis financiera y económica mundial. Según el último informe de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) publicado hace tres semanas, la recesión en la zona del euro constituye el principal riesgo para la recuperación de toda la economía mundial, y las economías latinoamericanas y caribeñas tampoco se escapan del impacto negativo de la crisis europea.

Las interdependencias son múltiples y Europa sigue siendo el segundo socio comercial de América Latina y el principal inversionista, además del mayor donante de asistencia oficial para el desarrollo<sup>2</sup>.

Dicho esto, parece que en las últimas semanas se ha ido configurando un escenario más prometedor para la gestión de la crisis del euro. Me refiero al anuncio del Banco Central Europeo de que ha elaborado un plan contundente para ayudar a los países en apuros, la luz verde para el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), así como las propuestas

<sup>2</sup> La Unión Europea y sus Estados Miembros en conjunto.

concretas de la Comisión Europea para crear un mecanismo único de supervisión bancaria, el primer paso hacia una unión bancaria.

El complejo panorama europeo contrasta con el dinamismo de América Latina y el Caribe y la resistencia de la gran mayoría de sus economías frente a la crisis. A pesar de un escenario internacional adverso, la región en conjunto sigue creciendo y cuenta con indicadores favorables. América Latina y el Caribe es la región del mundo que experimentó el mayor crecimiento del volumen exportado en el último trimestre de 2011 y en los primeros cuatro meses de 2012, en un contexto mundial de desaceleración del comercio. Sin embargo, la crisis europea y la aversión mundial al riesgo han afectado su desempeño exportador en los meses posteriores.

Los intercambios con la Unión Europea se han visto especialmente afectados y cayeron un 5% en el primer trimestre de 2012 en comparación con 2011; una tendencia que se mantendrá para el año completo y que perjudica sobre todo a las economías caribeñas<sup>3</sup>.

## **Inversiones de calidad**

Las perspectivas para un crecimiento sostenido, un PIB agregado de más de 5.500 billones de dólares y 589 millones de consumidores<sup>4</sup>, sumado a abundantes recursos naturales, un entorno macroeconómico estable y tasas muy bajas de desempleo, entre otros, hacen que la región sea un destino muy atractivo para la inversión extranjera directa (IED).

En 2011, América Latina y el Caribe recibió 153.448 millones de dólares de inversión extranjera directa: el mayor monto de IED absorbido hasta ahora por la región y un 28% más que en 2010.

La Unión Europea, como bloque, todavía es el mayor inversionista en América Latina y el Caribe. En la última década, el 40% del total recibido en IED era de origen europeo<sup>5</sup>.

Dicho esto, todos sabemos que la confianza es un factor crítico para cualquier inversor. Por lo tanto, la seguridad jurídica debe estar

<sup>3</sup> Véase [en línea] <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/prensa/noticiascomunicados/2/47992/P47992.xml&xsl=/prensa/tpl/p6f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>.

<sup>4</sup> Véase Banco Mundial [en línea] <http://datos.bancomundial.org/region/LAC>.

<sup>5</sup> Los principales receptores de IED en 2011 fueron el Brasil (un 43,8% del total de flujos a la región), México, Chile, Colombia, el Perú, la Argentina, Venezuela (República Bolivariana de) y el Uruguay. De estos países, el Brasil, Chile, Colombia, el Perú y el Uruguay alcanzaron récords históricos.

garantizada en todo momento. Cabe decir lo mismo para la seguridad física, que también puede ser un importante obstáculo a la hora de atraer inversiones.

Las inversiones europeas, que se han dirigido fundamentalmente hacia América del Sur, están ampliamente diversificadas y son muy importantes en varios sectores estratégicos, en particular la banca comercial y el sector energético, incluidas las energías renovables. Además, las empresas transnacionales europeas tienen una fuerte presencia en actividades extractivas, manufactureras y de servicios, así como en muchas actividades generalmente asociadas a un mayor contenido tecnológico y con gran potencial exportador.

En efecto, la calidad de la IED se debe evaluar según su capacidad para desarrollar sectores estratégicos, transformar la estructura productiva, acumular conocimiento y contribuir al incremento y la calidad del empleo, así como conservar el medio ambiente y respetar los derechos sociales. En general, la inversión de origen europeo destaca por haber incorporado dichos criterios de calidad, incluidas buenas prácticas en materia de responsabilidad social de las empresas.

Son varias las características de las inversiones europeas en América Latina que tienen un impacto significativo sobre la estructura productiva de los países receptores. En primer lugar, las empresas transnacionales europeas tienen gran relevancia en materia de inversiones en nueva planta en el sector manufacturero y es este el principal mecanismo para incrementar la capacidad productiva. En segundo lugar, las empresas europeas han sido las más activas en actividades de investigación y desarrollo (I+D), especialmente en el Brasil y la Argentina.

Por otro lado, las inversiones asociadas a la búsqueda de recursos naturales, especialmente en minería, también han tenido diversos impactos positivos. Entre ellos, cabe mencionar el crecimiento de las exportaciones, la generación de empleo en áreas no urbanas y el aumento de la recaudación de impuestos.

## **Desarrollo sostenible**

En todo caso, la inversión directa —sea extranjera o de carácter nacional— debe contribuir al desarrollo sostenible. Y es aquí donde debemos seguir poniendo el acento en el futuro en nuestra agenda de cooperación birregional.

La integración de los pilares económico, social y ambiental del desarrollo sostenible ha sido reconocida incluso en la Cumbre para la Tierra de Río de Janeiro (Brasil) en 1992 como un factor fundamental para lograr una agenda equilibrada de desarrollo.

El concepto de desarrollo sostenible engloba un enfoque de políticas públicas, que prioriza acciones que adopten una visión de largo plazo y promuevan resultados duraderos desde un punto de vista social, ambiental y económico.

En las últimas dos décadas, los Estados de América Latina y el Caribe han logrado muchos avances sociales. Han disminuido de manera significativa el número de personas que vivían en la pobreza, de un 48,4% en 1990 al 30,4% en 2011. La extrema pobreza disminuyó casi diez puntos (del 22,6% al 12,8%). Además, el empleo aumentó en cantidad y mejoró en calidad, y también ha habido mejoras en materia de desigualdad.

Hoy en día, el mayor reto para América Latina y el Caribe como región es lograr un cambio estructural para asegurar un crecimiento con equidad. Se trata de un cambio que permita avanzar hacia sectores más intensivos en conocimiento, la convergencia para reducir las brechas internas y externas de ingresos y productividad y crear empleos de calidad, así como la igualdad de derechos.

Esto implica transformar y diversificar el patrón exportador para reducir la dependencia de las materias primas y la vulnerabilidad ante las fluctuaciones de demanda internacional. Dada la naturaleza de la IED europea, esta resulta clave para enfrentarse a este reto.

En el índice de competitividad del Foro Económico Mundial para 2011-2012, muchos países latinoamericanos ascendieron en el ranking, en particular el Brasil, México, el Perú y Panamá. Chile se mantiene estable en el puesto 31 y es la economía más competitiva de toda la región. Pero en el ámbito de la innovación, todos los países se encuentran por debajo de la media de la OCDE y países emergentes como, por ejemplo, China.

Sin embargo, la innovación es crucial para el aumento de la productividad y la promoción de cadenas de valor, sobre todo para los países de renta media.

### **Oportunidades de cooperación**

Permítanme resumir algunas de las oportunidades que alberga la asociación estratégica birregional en el contexto internacional actual y de cara al futuro.

- La UE —a pesar del rápido ascenso de Asia— continúa siendo el segundo mercado más importante para las exportaciones de las economías latinoamericanas y caribeñas.
- Para la Unión Europea y visto el escenario económico complejo, América y el Caribe tiene un enorme atractivo como mercado exportador y destino de flujos de IED.
- Frente a la crisis de la eurozona, la internacionalización es una estrategia indispensable para las empresas europeas, en particular las pymes.
- Al mismo tiempo las “multilatinas” y los flujos de IED hacia Europa pueden contribuir a una recuperación más rápida de la crisis en la eurozona.
- La Unión Europea es un socio de gran relevancia para América Latina y el Caribe para promover inversiones y empleo de calidad a través de la transferencia de tecnología.
- Es posible y altamente deseable generar cadenas de valor intra- e interregionales aprovechando las complementariedades de las economías de ambas regiones.
- Lo mismo vale decir en relación a la cooperación avanzada y para las agendas de competitividad que América Latina y el Caribe han de fomentar, entre ellos la educación superior y los programas nacionales de investigación, desarrollo e innovación (I+D+I) así como la educación y la formación vocacionales (duales-profesionales).
- Para combatir la amenaza real de la desindustrialización y dinamizar el comercio intrarregional a favor de un crecimiento sostenible, América Latina tiene que apostar por esquemas de integración subregionales.
- En la actualidad, las exportaciones intrarregionales representan menos del 30% del volumen total de exportaciones; frente al 70% en Europa, el 50% en Asia y casi un 50% en América del Norte.
- La Unión Europea reúne experiencias profundas positivas y negativas en materia de integración regional de las que se puede aprender y constituye, por lo tanto, un socio muy relevante.
- Además, es un socio único en cuanto a su experiencia en la vinculación entre desarrollo territorial y aglomeraciones productivas (*clusters*) regionales basadas en pymes exportadoras, lo cual resulta indispensable para promover las agendas de competitividad y de diversificación de la estructura productiva en América Latina y el Caribe.

- Finalmente, la conservación del medio ambiente, la sostenibilidad, la lucha contra el cambio climático, la eficiencia energética y la promoción de las energías renovables son temas que están en el interés común de ambas regiones.

## **La Fundación EU-LAC en la Cumbre Empresarial de Santiago**

Desde el inicio de la asociación estratégica entre la Unión Europea y América Latina en el año 1999 en la primera cumbre birregional en Río de Janeiro (Brasil), pero particularmente desde la Cumbre de Viena celebrada en 2006, el sector empresarial ha ganado protagonismo en las relaciones eurolatinoamericanas.

En la próxima cumbre de Chile, la cumbre empresarial por primera vez tendrá lugar antes de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno. Ello permitirá que las sugerencias y recomendaciones de los líderes empresariales de ambas regiones se puedan recoger en la declaración oficial de la Cumbre.

La Fundación EU-LAC tendrá un rol destacado en dicha cumbre. En efecto, estamos desarrollando el “Programa Emprende”. Este programa abarcará las actividades de nuestra Fundación para la promoción del comercio y de las inversiones con calidad social y ambiental.

Se centrará, en particular, en las agendas y políticas de competitividad que requieren tanto la UE como América Latina y el Caribe para mejorar su inserción internacional y desarrollar cadenas globales de valor.

El programa incidirá en ámbitos como la mejora de las infraestructuras, el acceso a financiamiento así como el papel de los gobiernos regionales y locales en el desarrollo territorial. También se dirige a las políticas orientadas a promover la innovación y la transferencia tecnológica, y en general el desarrollo productivo y empresarial, con énfasis en las pymes.

Es alentador que la Comunidad Europea haya puesto en marcha una política a favor de las pymes que consiste en mejoras importantes en tres áreas: la internacionalización, el acceso de las pymes a la financiación y la reducción de la burocracia.

Con nuestro socio estratégico, la “Regione Lombardia”, estamos intentando hacer proyectos comunes de *clustering* en algunas regiones entre Europa y América Latina y el Caribe que, si resultan exitosos, podrían servir de modelos para otras regiones.



## **Inversiones para el crecimiento económico, la inclusión social y la sostenibilidad ambiental <sup>1</sup>**

---

**Michael D. Higgins**

Presidente de Irlanda

Me gustaría dar las gracias a nuestros amables anfitriones, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, la Unión Europea (UE) y la Fundación Unión Europea, América Latina y el Caribe, por invitarme hoy a hablar en este importante seminario. Me congratulo también por haber tenido la oportunidad de visitar la sede de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, una de las cinco comisiones regionales de las Naciones Unidas.

En una vida anterior visité la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra y sigo impresionado por el nivel de los investigadores y la calidad de sus informes independientes revisados por pares. De hecho, más de una vez he lamentado que los gobiernos y las instancias administrativas no los aprovecharan mucho más.

Irlanda, como probablemente saben, se enorgullece de presidir este año la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE). Representa una gran satisfacción poder hablar esta mañana con la Secretaria Ejecutiva de la CEPAL, Alicia Bárcena, sobre nuestro convencimiento y compromiso con la importante contribución que pueden hacer las organizaciones regionales a la arquitectura general del sistema de

---

<sup>1</sup> Conferencia dictada en la sede de la CEPAL, en Santiago, el 5 de octubre de 2012, en el marco del Seminario sobre inversiones para el crecimiento económico, la inclusión social y la sostenibilidad ambiental.

las Naciones Unidas, cuando nuestras regiones enfrentan los numerosos desafíos del siglo XXI.

El próximo mes de enero, esta histórica y acogedora ciudad de Santiago será sede de la primera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y la Unión Europea (UE). En calidad de Presidente de Irlanda, país que ejercerá entonces la presidencia de turno de la Unión Europea, estoy encantado de tener hoy la oportunidad de contribuir a sus deliberaciones preparatorias.

En un contexto en que los lazos sociales, económicos y culturales entre nuestras dos regiones siguen fortaleciéndose, el próximo enero la Cumbre nos brinda una valiosa oportunidad para hacer balance de una larga y rica relación. Además, nos permitirá reflexionar sobre cómo se puede mejorar esa relación, con la vista puesta en un desarrollo justo y sostenible de nuestras respectivas regiones en un momento de enormes desafíos económicos mundiales y también de cambio en el discurso económico en la teoría y en las políticas.

La nuestra es una relación moldeada por muchas cosas que tenemos en común: historia, memoria, idiomas y valores. Y la esencia de esa relación nos ofrece la posibilidad y la promesa de crear conjuntamente un denso tapiz de contactos entre pueblos a través de la cultura, las ideas, la política y otros ámbitos de la actividad humana, potenciales o reales, a la altura de todo lo que compartimos. Se trata de una relación dinámica que continúa evolucionando, a pesar —o quizás a veces impulsada— por los diversos retos que se plantean, como el de la crisis económica que sufre una gran parte del mundo actualmente.

Su región sigue disfrutando de niveles de crecimiento que están por encima del promedio mundial. Este logro es tanto más meritorio a la vista de los importantes avances que están consiguiendo ustedes en la reducción de la pobreza. Esto dice mucho de su compromiso para garantizar que el crecimiento económico y el desarrollo se traduzcan directamente de forma positiva en menos desigualdad y marginación. Un compromiso encomiable.

Por supuesto, la integración regional no es un ideal ni un concepto nuevo para América Latina y el Caribe. El sueño de Simón Bolívar y otros libertadores sobre un colectivo unificado de Estados de América del Sur trabajando juntos en la época postimperial no se cumplió tras los movimientos de independencia de hace dos siglos. Ahora, sin embargo, cuando los países de América Latina y el Caribe avanzan conjuntamente para

hacer frente a los desafíos del siglo XXI, las posibilidades y oportunidades que ofrece una mayor cooperación política y económica entre todos los Estados de la región empiezan a hacerse evidentes. Como se señala en la Declaración de Caracas, aprobada por los 33 Jefes de Estado y de Gobierno de los países integrantes:

«La unidad e integración política, económica, social y cultural de América Latina y el Caribe constituye, además de una aspiración fundamental de los pueblos aquí representados, una necesidad para enfrentar con éxito los desafíos que se nos presentan como región».

Nos congratulamos de que se reconozca la regionalización como una relación entre los pueblos en la que el crecimiento económico tiene una aportación decisiva.

Irlanda, como nación europea antigua y miembro de la Unión Europea desde hace cuarenta años, ha compartido las ventajas de pertenecer al dinámico experimento de la integración regional de Europa en el siglo XX. La pertenencia a la Unión Europea ha sido positiva para Irlanda, no solo en términos económicos, sino también de avances en igualdad, de transformación social y cultural, y por habernos brindado la oportunidad de ampliar y profundizar nuestro compromiso en el escenario mundial. En efecto, la convicción que manifiestan los Jefes de Estado y de Gobierno, de acuerdo con lo previsto en la Declaración de Caracas, es que la profundización de la integración regional tendrá un efecto transformador positivo en el desarrollo de la región de América Latina y el Caribe y su Comunidad de Estados.

Los ciudadanos de nuestras regiones han vivido y siguen viviendo momentos difíciles y desafiantes desde que hace pocos años se declararon las crisis bancaria y económica. En Irlanda y en muchos países de la Unión Europea, el desempleo, que se sitúa en niveles inaceptables, forma parte del precio que se paga por el fallido modelo basado en mercados no regulados. La persistencia de la recesión ha causado un gran sufrimiento personal y social, y la austeridad y sus consecuencias han reemplazado los dividendos del crecimiento, por modesto que este fuera. Afortunadamente, también se ha generado una nueva sensación de comunidad y solidaridad a nivel nacional, un deseo de trabajar juntos, de dejar atrás lo que ha fallado y de encontrar nuevas maneras de crecer y desarrollar nuestra sociedad, encaminando nuestra economía hacia un crecimiento sostenible y a nuestro pueblo hacia la seguridad económica y la prosperidad.

Irlanda sigue siendo un país que mira hacia el exterior. Estamos debatiendo sobre una forma de crecimiento económico sostenible, y en esa línea trabajamos. Nuestras exportaciones han aumentado, incluidas las de nuestro sector industrial autóctono, y esa forma de economía real nos ofrece un futuro mejor después de haber pasado por el modelo especulativo que se había implantado dentro y fuera del país.

Las empresas irlandesas siguen expandiéndose en el exterior, accediendo a nuevos mercados, haciendo nuevos socios y entablando relaciones. En el año 2011 las exportaciones irlandesas alcanzaron un nivel récord. De hecho, el año pasado se registró un significativo aumento de las exportaciones de empresas irlandesas a América Latina. También fue para Irlanda el mejor año en una década en términos de creación de empleo por medio de la inversión extranjera directa. Estamos muy satisfechos de seguir siendo depositarios de la confianza internacional como pueblo y como país en el que invertir y vivir.

Aunque modestamente, nuestra economía vuelve a crecer. Pero sabemos que nuestra recuperación es todavía frágil. Tendremos que trabajar juntos a fin de garantizar que, en esa recuperación, volvamos a un modelo sostenible de empleo, que no solo enriquezca nuestro desarrollo económico, sino también nuestro desarrollo social. Estoy seguro de que Irlanda, gracias a la creatividad y la capacidad de reacción de nuestra gente, superará el reto de lograr un crecimiento sostenible que apoye una sociedad justa. Tenemos la gran suerte de contar con una generación joven altamente cualificada: la proporción de graduados de tercer ciclo de nuestra creciente población es la más alta de Europa.

En la propia Unión Europea identificamos grandes desafíos. La solidaridad europea común se pone en tela de juicio, ya que compartimos la plaga del desempleo, y estamos llamados a trabajar juntos para lograr esa unión de pueblos europeos democrática y eficaz que habían imaginado los fundadores.

La región de América Latina y el Caribe ha conseguido numerosos éxitos de gran alcance en los últimos veinticinco años; éxitos democráticos y constitucionales que tuve el gran privilegio de presenciar personalmente en mi primera visita a Chile, en 1988. Hitos como el restablecimiento de la democracia, la creación de mecanismos sólidos de protección de los derechos humanos y el desarrollo de la sociedad civil. Se han logrado grandes progresos en los niveles de educación, desarrollo económico y social, justicia social e inclusión, que han tenido un carácter transformador.

Afortunadamente, la región también ha seguido creciendo durante la actual crisis, pero soy consciente de la incertidumbre del panorama mundial y de que se presentan serios desafíos y existen riesgos de contagio económico.

Por ello, considero muy oportuno el lema de la Cumbre que se celebrará en Santiago en enero, Alianza para un Desarrollo Sustentable: Promoviendo Inversiones de Calidad Social y Ambiental. En el esfuerzo que realizamos por crear oportunidades sociales y económicas para nuestros pueblos, la inversión es fundamental, pero también es igualmente importante —como queda claramente reflejado en el tema de la Cumbre y en este seminario preparatorio— la convicción de que el desarrollo sostenible debe basarse en principios sociales y medioambientales sólidos y tiene que estimular las inversiones comprometidas con las responsabilidades en materia de derechos sociales, desarrollo de las comunidades locales y medio ambiente.

Así, las inversiones no deberían percibirse como un bien último, en gran parte no regulado, sino como un objetivo que se debe alcanzar en un contexto de políticas públicas que promuevan la inclusión social, la innovación, el espíritu empresarial y la responsabilidad social de las empresas, así como marcos legales estables, transparentes, aceptados y no discriminatorios.

Por eso, el tema de debate de esta mañana, sobre responsabilidad social corporativa, inclusión social, empleo y sostenibilidad medioambiental, es útil y oportuno. Siempre existe el riesgo, especialmente en tiempos económicos difíciles, de que esas preocupaciones lleguen a considerarse secundarias en comparación con la generación de beneficios, que se considera una necesidad primordial para las empresas. Estos principios medioambientales y sociales se perciben en cierto modo como un suplemento, un lujo permisible en tiempos de prosperidad, pero por desgracia insostenible cuando las cosas van mal. Evidentemente, eso forma parte de la herencia del modelo que nos ha fallado todos, que se presentó y enseñó como el único modelo hegemónico de la vida económica: mercados sin regulación nacional ni internacional.

Por supuesto, siempre ha habido empresas y organismos, y me refiero también a actores del Estado, que dirigían y siguen dirigiendo sus negocios o desempeñaban y siguen desempeñando sus mandatos con el debido respeto de sus obligaciones para con la sociedad y sus empleados. Conscientes de la realidad con respecto a los recursos materiales y humanos, por lo general han sorteado la recesión mejor que otros y ya están dando muestras de recuperación de los efectos de las crisis bancaria y económica.

En la nueva estrategia de la Comisión Europea sobre la responsabilidad social de las empresas, publicada el año pasado, se indica lo siguiente:

«Las empresas deben aplicar [...] un proceso destinado a integrar las preocupaciones sociales, medioambientales y éticas, el respeto de los derechos humanos y las preocupaciones de los consumidores en sus operaciones empresariales y su estrategia básica».

Esta estrategia debe ser más que una aspiración. Tiene que convertirse en algo transparente y que se pueda supervisar.

Por lo tanto, un enfoque estratégico con respecto a la responsabilidad social empresarial se entiende no solo en términos de su indiscutible valor social, sino también como un factor clave determinante de la competitividad y creatividad de una empresa, lo que puede suponer ventajas en cuanto a gestión de riesgos, reducción de costos, acceso al capital, relaciones con los clientes, gestión de recursos humanos y capacidad de innovación.

En Irlanda, donde estamos viviendo una enorme explosión de crecimiento y productividad en todas las industrias creativas y en el ámbito de la ciencia y la tecnología, nuestra experiencia es que las empresas que están asumiendo su responsabilidad social en el sentido más amplio son las que están obteniendo mejores resultados y contribuyendo más a la innovación y al empleo. Y estamos convencidos de que esa es la mejor manera de avanzar hacia un futuro sostenible para nuestros jóvenes.

De acuerdo con esta experiencia positiva, en el mundo de la empresa y la comunidad académica se observa un creciente interés en la práctica de la responsabilidad social empresarial, pues tanto las grandes compañías como las pequeñas empresas están cada vez más sensibilizadas y comprometidas con la aplicación de políticas inspiradas en estos planteamientos éticos.

Sirva de ejemplo Coillte, nuestra empresa forestal nacional: un gran organismo estatal que está teniendo buenos resultados y aplica activamente esas políticas. También me resultó grato leer recientemente un estudio sobre ocho pequeñas firmas irlandesas que apostaron, cada a una de un modo distinto, por encarar sus objetivos de negocio centrándose en el compromiso con sus comunidades e integrando en sus estrategias aspectos relacionados con los derechos humanos.

Un alto nivel de exigencia en cuanto a la responsabilidad social proporciona a nuestras regiones —diferentes en cuanto a contextos y a respuestas institucionales incluso dentro de las realidades y perspectivas

regionales— una excelente base para el diálogo sobre esta importante cuestión. Sé que muchas de las personas que intervendrán en este encuentro trabajan desde la primera línea en estrategias reales para impulsar y fortalecer la adhesión a la práctica de la responsabilidad social empresarial en todos los países de las dos regiones. Estoy deseoso de ver el resultado de estos debates reflejado en la próxima Cumbre de enero.

Hoy nos reunimos en el auditorio Raúl Prebisch, en la institución en la que el gran economista argentino pasó muchos años y contribuyó con un enfoque formativo a los debates seminales del siglo XX sobre el futuro rumbo de la política económica de América Latina y el Caribe. Cuando hace poco lo estaba leyendo, lo que más me sorprendió fue su adaptabilidad y cómo, a diferencia de algunos especialistas en teoría económica y social que han defendido el modelo único de mercados sin regulación, estaba dispuesto a adaptar sus teorías e ideas si no funcionaban como había imaginado. Estaba preparado para adaptarse y cambiar a la vista de la experiencia, que es lo que todos debemos hacer ahora, con planteamientos originales y valentía.

Prebisch y otros teóricos y encargados de la formulación de políticas comprometidos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe siguieron buscando mejores condiciones para su región, cuestionando las ortodoxias reinantes. Las personas responsables de formular las políticas públicas y la sociedad en general tienen la ocasión y la responsabilidad de hacer lo mismo alentando esa dialéctica y pueden poner en duda las prescripciones de política que prevalecen. Es una buena noticia. Tras un repaso a décadas de planificación económica estoy convencido de que poco puede haber menos incierto que las aparentes certezas, las generalizaciones axiomáticas sin base empírica o rigor teórico que pretenden a menudo sustentarse en una (falsa) base científica y llegan a convertirse en un yugo autoritario de la política. La constante revisión de las políticas y los modelos, con una cultura de pensamiento independiente, mejora manifiestamente el diseño y el impacto de las políticas en beneficio de todos nuestros ciudadanos.

A la hora de abordar la crisis económica necesitamos nuevas ideas y modelos innovadores. Con este fin debemos alentar una mayor capacidad crítica entre los encargados de la formulación de políticas y los académicos, así como promover la participación de la población en general mediante foros como el de hoy. Pero además tenemos que aprovechar las nuevas herramientas de participación y consulta que han surgido en la sociedad latinoamericana. Debe haber una respuesta tan adecuada como permita el pensamiento crítico, que sea respetada como punto de partida esencial

para un posterior uso imaginativo de los medios sociales. Al fin y al cabo, la participación real requiere de una ciudadanía activa, no pasiva.

A medida que avanzamos en esta gran aventura de la cooperación entre nuestras dos regiones, sigamos construyendo sobre lo que sabemos que es auténtico y duradero en nuestro patrimonio común y en nuestra cooperación: nuestro compromiso con la democracia y los derechos humanos, nuestras aspiraciones de una inclusión social real y de desarrollo sostenible, así como nuestro compromiso para proteger el medio ambiente y nuestro patrimonio cultural, rico e incluyente, para que puedan transmitirse intactos a las generaciones venideras.

Les deseo todo el éxito para una conclusión exitosa de este seminario y para la Cumbre de enero. Tienen ustedes la posibilidad de ayudar a lograr una interdependencia a nivel mundial que, como dijo en una cumbre sobre la sostenibilidad a principios de este año el Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki Moon, ayude a sentar las bases para que todos vivamos con dignidad, estabilidad y oportunidades. Espero que de las deliberaciones de hoy y las del mes de enero salgan nuevas ideas acerca de cómo pueden trabajar nuestras regiones conjuntamente en el mundo, y que tengan continuidad en compromisos reales para trabajar juntos también en organizaciones multilaterales como la OMC y la OIT, a fin de crear las políticas de globalización éticas que ahora necesitamos desesperadamente para el desarrollo económico y para marcar una diferencia real y duradera en la vida de todos nuestros ciudadanos.

Juntas, nuestras dos regiones tienen la posibilidad de lograr muchas cosas, de ofrecer un gran ejemplo, en un momento crucial para la humanidad.

Quisiera concluir expresándoles nuevamente mi agradecimiento y el de mi esposa Sabina por la calidez de su recibimiento.

Go raibh míle maith agaibh y muchísimas gracias.

Fiel a su vocación de promover un permanente debate sobre los grandes temas del desarrollo, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha venido realizando de manera periódica encuentros con personalidades del ámbito político y académico que nos han honrado con su presencia y han compartido con nosotros sus diagnósticos y su visión para el futuro de la región. Más allá del evidente interés intelectual que estas reflexiones suscitan, constituyen un insumo esencial para la elaboración de propuestas que, sin perder de vista el contexto cada vez más globalizado en que vivimos, estén en sintonía con las necesidades diversas de los países.

El presente documento contiene una selección de las conferencias más destacadas dictadas en la sede de la CEPAL durante 2011 y 2012. Su difusión responde a la enorme trascendencia de los temas tratados y al enfoque particular que han sabido darles sus ilustres expositores.

Reunidas en un solo volumen, estas presentaciones dan cuenta de la necesidad de pensar el desarrollo desde una visión múltiple e integrada, como la ha venido haciendo la Comisión a lo largo de su extensa y fértil trayectoria.

