

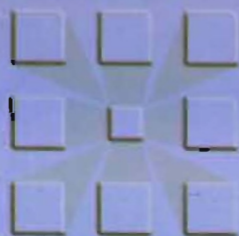
REFORMA ECONÓMICA EN AMÉRICA LATINA

PERSPECTIVAS 2000

George Lever y Walter Sanchez
Editores

FEBRERO 1998

EDITORIAL



CAMARA DE COMERCIO
DE SANTIAGO



INSTITUTO
DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
Universidad de Chile

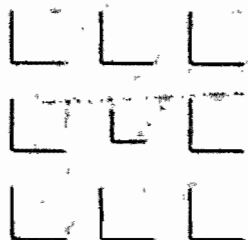
REFORMA ECONÓMICA

PERSPECTIVAS 2000

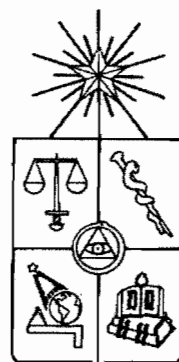
George Lever y Walter Sanchez
Editores

FEBRERO 1998

EDITORIAL



CAMARA DE COMERCIO
DE SANTIAGO



INSTITUTO
DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
Universidad de Chile



INDICE

I. Introducción George Lever - Walter Sánchez. <i>Editores</i>	5
PRIMERA PARTE	
II. América Latina sin Fronteras: La Reforma Económica y los Desafíos de la Globalización Walter Sánchez G. (<i>Ph.D.</i>) <i>Instituto de Estudios Internacionales, U.de Chile.</i> <i>Prof. Fulbright University of Portland, Oregon, USA</i>	11
III. Las Reformas Económicas: Argentina, Brasil y México Ricardo Ffrench-Davis, <i>Asesor Principal de la CEPAL</i>	33
IV. La Reforma Económica en América Latina y la Globalización Financiera Hernán Somerville, <i>Presidente de la Asociación de Bancos e Instituciones Financieras de Chile</i>	43
SEGUNDA PARTE	
V. Perspectivas Políticas y Reformas Económicas en el Perú Fernando Sánchez Albavera, <i>Asesor CEPAL. Ex Ministro de Energía y Minas y Ex Diputado del Congreso Peruano</i>	51
VI. Violencia y Globalización en América Latina Hugo Frühling, <i>Investigador, Centro de Estudios del Desarrollo, CED</i>	69
TERCERA PARTE	
VII. Perspectivas de las Relaciones entre los Estados Unidos, Chile y Latinoamérica Gabriel Guerra-Mondragón, <i>Embajador de los Estados Unidos en Chile</i>	80
VIII. La Cumbre de las Américas y el Futuro de las Reformas. Chile, ¿País Sede o Líder? Juan Martabit, <i>Embajador. Director América, Ministerio de RR.EE. de Chile</i>	89
IX. Los Acuerdos de Comercio y el Intercambio Intraregional en Latinoamérica Peter T. Hill, <i>Presidente de la Cámara de Comercio de Santiago</i>	98
CUARTA PARTE	
X. Apertura Económica e Internacionalización: Los Nuevos Desafíos Eduardo Aninat, <i>Ministro de Hacienda de Chile</i>	105
ANEXO BIBLIOGRAFICO	
Walter Sánchez	113
Hugo Frühling	122

I. Introducción

La sensación de un amante de la música después de haber escuchado un concierto es un deseo natural de poder escuchar más y más.

Esperamos transmitir al lector esa sensación al finalizar la lectura del presente texto, provocar un interés por más y mejor información sobre la Gran Transformación ocurrida en Chile y América Latina y sus perspectivas hacia el año 2000.

A continuación se ofrece una apreciación política y económica de la situación y una visión prospectiva del futuro de las Reformas iniciadas en Chile y que gradualmente se han legitimado en el resto de América Latina.

Como señalara el Sr. Ministro de Hacienda en la exposición que dio lugar a su artículo dentro de este trabajo “el celo con que este curso ha sido estructurado por el Instituto de Estudios Internacionales, lo cual queda demostrado por la cantidad y calidad de los conferencistas que amalgama, tanto a actores protagónicos -privados y públicos- del proceso de internacionalización de Chile, como a destacados académicos nacionales y especialistas extranjeros. Sin duda, esta heterogénea y bien balanceada mezcla les brindará, a los participantes, una equilibrada visión de conjunto, les dará bases teóricas, junto con una exposición hacia aquellos que tienen la experiencia práctica.

Hoy en día, en un Chile cada vez más internacionalizado, resulta indudable la creciente demanda que existe por recursos humanos calificados en esta área, tanto en el sector público, como en el privado. Porque, en este mundo de mercados globalizados, la frontera entre lo doméstico y lo internacional se ha vuelto cada vez más difusa, y es por ello que la toma de decisiones debe considerar siempre la dimensión internacional, tanto en los efectos que produce, como en las causas que las generan”.

Entender cómo trabaja el mundo de hoy es una necesidad básica. Dejó de ser un lujo, o un ejercicio exclusivo de personas que ‘viajan mucho’. Hoy, la información es poder y herramienta esencial de un profesional. En particular, el hombre de negocios necesita mantenerse informado de lo que ocurre mas allá de nuestras fronteras, porque sin duda que ello repercute en las empresas e instituciones en las cuales trabajamos.

Es necesario aclarar algunos conceptos sobre el significado específico de la globalización en su dimensión política y económica. Es imprescindible tener una visión de las grandes transformaciones económicas de América Latina, de las así llamadas Reformas, que desmantelaron el paradigma estatista de desarrollo tan arraigado en América desde la Colonia.

Es importante conocer los distintos momentos en los cuales aparecen los cambios en cada país y cómo cada sector económico se ha acomodado en forma distinta a las olas del sistema financiero internacional, al imperativo de mayor apertura comercial, competitividad internacional, privatización, desregulación y en fin, una reducción del tamaño del estado y la re-inención del gobierno, para llegar a manejarse con criterios típicos de la empresa privada, opuestos a los usados durante los años dorados del paternalismo estatal.

Comparar las distintas estrategias de inserción internacional permite extraer lecciones para evitar errores que otros cometen y re-impulsar futuras transformaciones hacia el siglo XXI.

Organización del texto

El presente texto se ha organizado en cuatro partes principales

- La **Primera Parte**, examina el fenómeno de la globalización, la internacionalización de los mercados financieros y de las corrientes de inversión, el “nuevo regionalismo” y las perspectivas de las Reformas en su contexto económico y político.
- La **Segunda Parte**, ofrece una evaluación crítica de las reformas del Presidente Fujimori desde la perspectiva peruana y un examen del impacto no-económico de la globalización y las reformas, en la crisis de la seguridad ciudadana en América Latina.
- La **Tercera Parte**, se refiere al proceso de creación de Acuerdos Comerciales en las Américas, desde el punto de vista de los Estados Unidos y Chile, y analiza el impacto que ha tenido la creciente suscripción de acuerdos comerciales sobre el comercio intraregional en Latinoamérica.
- En la **Cuarta Parte**, el Ministro de Hacienda de Chile analiza el fenómeno de la internacionalización de la economía de ese país y el panorama de las futuras reformas con una prospectiva de Chile hacia el año 2000.

Contenido del Libro

A continuación se hace una breve descripción de los principales aportes de los autores a modo de Introducción.

Las Reformas Económicas y los desafíos de la globalización es la idea central del artículo que inicia el texto a cargo del Director del Curso y uno de los editores de la presente publicación. El artículo señala que “América Latina ha experimentado el proceso de reestructuración de su institucionalidad económica y política más trascendental del siglo. Ambas megatendencias acompañan el proceso global de desterritorialización de las actividades económicas, políticas y culturales”. El futuro de las mencionadas Reformas depende de nuevas innovaciones que impacten la productividad, pero ello necesita más conocimiento y valor agregado, mayor capacidad de gestión y de coordinación entre el sector público y privado. Mejorar la habilidad para transformar en beneficio del país las situaciones externas e internas para lograr los resultados esperados. Ello obliga a tener una visión de futuro como país. Inyectar al proceso de modernización más “softpower”, mejorando la habilidad de coordinación de los actores y sectores en su desempeño interno y externo. Así se puede moldear las preferencias de terceros y legitimarse ante los demás. Permite a Chile establecer los temas de la agenda nacional y regional.

Chile debería salir de una posición reactiva y a la espera de lo que viene... Ya no es suficiente el buen olfato, la buena muñeca o las acrobacias de la diplomacia, privada o pública, se requiere un diseño arquitectónico, una visión de futuro, para prever lo que viene el día de mañana, a su debido tiempo y así evitar sus efectos negativos.

Las reformas están inconclusas y el proceso de internacionalización no se ha agotado.

Cómo recuerda Sebastián Edwards “Las Reformas latinoamericanas han sido amplias y admirables. Pocos analistas habrían predicho en 1984 que, en sólo 10 años más tarde, la

mayor parte de la región estaría implicada en un proceso de transformación general que ha supuesto la reducción del papel económico del gobierno y ha abierto esas economías al resto del mundo. A pesar de su profundidad y su alcance, los procesos de transformación y modernización en América Latina están, en gran parte, sin acabar. Además, como mostró con claridad la crisis del peso mexicano en diciembre de 1994, el equilibrio sigue siendo frecuentemente frágil”.

Ricardo Ffrench-Davis y Hernán Somerville, con un lenguaje simple y pedagógico, se hicieron cargo de analizar los complejos factores económicos y financieros que acompañaron las reformas y que fueron su motor principal. Sus trabajos llenan el vacío de información e interpretación y además proporcionan lecturas diferentes pero complementarias de los casos de México, Argentina y Brasil. Como resultado, se ofrece al lector una amplia visión de las reformas económicas en América Latina y sus perspectivas hacia el año 2000. Los autores entregan una carta de navegación de gran utilidad para aquellos que esperan penetrar esos mercados.

En la segunda parte, se analiza un caso específico de Reforma *sui generis*. En Perú las Reformas han avanzado en forma más lenta y menos organizada que en Chile. Sin embargo, la experiencia Peruana desde el estatismo de los militares de Velasco Alvarado hasta Fujimori, necesitaba una interpretación. En este sentido Fernando Sánchez, ex-Ministro de Economía de ese gobierno, ofrece un aporte crítico pero ilustrativo de lo difícil que han sido los procesos de Reforma en América Latina y cuyo final feliz, en algunos casos, es menos predecible que en otros.

Después de una lectura a la luz de la economía política, el lector encuentra un diagnóstico socio-político. En concreto se examina el crecimiento de la violencia en Chile y América Latina. Este tema de la gobernabilidad es esencial para el futuro de las reformas económicas. Es tan trascendente que fue el tema central de la Cumbre Iberoamericana realizada en Chile. Sin paz social no se puede gobernar y la anomia social desbarata cualquier modelo económico.

Debido al alza exponencial del costo de la seguridad ciudadana, no hay dinero que alcance. Por ello es vital diagnosticar sus causas y perspectivas hacia el 2000. En un ambiente de creciente inseguridad, con olas de criminalidad y pillaje, todo colapsa en algún momento. Por otro lado, el costo social y económico de la violencia distrae recursos que no puede asumir el Estado o la empresa privada. Esa amenaza de ingobernabilidad debilita, incluso las perspectivas democráticas, y las respuestas a todas estas interrogantes las ofrece Hugo Frühling, asesor del Gobierno chileno en materia de seguridad ciudadana.

En la tercera parte el Embajador Juan Martabit, Director del Departamento América de la Cancillería chilena, con una sobresaliente trayectoria en la diplomacia que ha incorporado a Chile en varios acuerdos regionales con América Latina y el Pacífico, entrega una informativa síntesis sobre los preparativos de la Cumbre de las Américas, -Chile país sede en 1998 y sus perspectivas para la región. De su lectura queda claro que la diplomacia chilena está jugando un papel de liderazgo silencioso, enmarcado en una idea de proyecto país.

Estas Cumbres son también un desafío para el sector privado porque debe asumir la tarea de colocar cada vez con mayor participación los temas que interesan a la empresa en la agenda de la diplomacia chilena.

El Embajador de Estados Unidos en Chile, Sr. Gabriel Guerra-Mondragón, ha estado presente desde el inicio de este tipo de análisis y cursos sobre la coyuntura latinoamericana. El nos ha entregado un aporte sustantivo y por cierto, se agradece su colaboración al igual que al resto de los autores.

Se trata de una exposición de gran interés para nuestros lectores, por cuanto analiza los procedimientos, obstáculos y perspectivas de un Acuerdo Comercial entre Estados Unidos y Chile y al interior de las Américas hacia el 2005. La mirada desde los Estados Unidos no podía estar ausente. La visita del Presidente Clinton a América Latina es un claro mensaje de que los cambios en las relaciones interamericanas se avecinan. Por lo tanto, es esencial conocer de qué manera el tema de los Acuerdos Comerciales forma parte esencial de la estrategia económica y diplomática de esa gran nación para el siglo XXI.

La implicancia de estos Acuerdos Comerciales en el desarrollo del comercio intraregional es analizada por el Departamento de Estudios de la Cámara de Comercio de Santiago, en un artículo que explora la velocidad con que han aumentado cuantitativa y cualitativamente las iniciativas de integración y los esquemas de preferencias arancelarias dentro de la región, y cómo ello ha impactado el intercambio entre los países de ésta.

Finalmente, el artículo referido al futuro de la internacionalización de Chile es desarrollado por el Sr. Eduardo Aninat, quien explica con claridad su punto de vista como Ministro de Hacienda y por cierto ofrece la visión del gobierno chileno que tampoco podía estar ausente. En sus palabras, el futuro de Chile está muy cerca. “Estoy cierto que, de seguir haciendo las cosas bien, hacia la primera década del Siglo XXI, Chile habrá consolidado un claro e indiscutible liderazgo en Sudamérica. En especial, por nuestra densa red de acuerdos comerciales que esperamos incluirá, entre otros, a los Estados Unidos y el NAFTA y, prácticamente a todos los países de Latinoamérica, la Unión Europea, también una mayor consolidación del MERCOSUR en Sudamérica, etc. Pero particularmente nuestro liderazgo estará basado en una sólida proyección de Chile hacia la Cuenca del Pacífico. Para entonces Chile será indiscutiblemente la puerta de Sudamérica para comerciar con los países del Sudeste Asiático”.

...“La secular desventaja de distancia hacia nuestros principales mercados de exportación también la tendremos dominada mediante una infraestructura y una gestión portuaria que se contará entre las más eficientes del mundo”.

En su visión Chile debe cambiar de paradigma y asumir un nuevo modo de hacer las cosas bien. ...“si pensamos en hacer negocios bancarios en términos tradicionales, es decir, bajo el actual paradigma, entonces lo dicho anteriormente es válido, es decir, Chile no podrá disputarle la hegemonía a otros centros financieros regionales. Pero, si miramos al futuro y nos damos cuenta que la nueva manera de hacer banca será totalmente electrónica, con dinero electrónico, entonces sí tenemos una tremenda oportunidad de posicionarnos en un sitio preeminente en Latinoamérica y en el mundo”.

El aporte del Ministro de Hacienda, ofrece desde la perspectiva del gobierno una mirada hacia el futuro que es iluminadora y sirve de cierre para examinar las perspectivas de Chile hacia el siglo XX.

No obstante, esa visión no es la única y en un país con un proyecto nacional debería hacerse un esfuerzo para construir en conjunto un agenda futura.

Esta agenda debería ser enriquecida por los aportes de las fuerzas vivas de nuestra sociedad. Sin duda hay claridad en la visión del Sr. Ministro, como se concluye al releer las páginas de su artículo y dejarnos con la sensación optimista, deseando más.... y mejor.

No se trata, por cierto, de aspirar como país a hacer más de lo mismo, sino soñar un futuro, diferente, que puede ser definido como 'el segundo impulso modernizador de Chile'.

En esta tarea de construir el futuro, no puede estar ausente la Universidad, el Sector Empresarial, el Gobierno, el Congreso, los Partidos Políticos, los Sindicatos y todos los actores relevantes. Así, con la expresión de todas las tonalidades se puede lograr una mayor armonía en el sonido final. A la larga, la belleza de un concierto dependerá de la participación equilibrada de las partes y sin que ninguna voz sea acallada por el resto.

Proyectar a Chile hacia el Tercer Milenio que se avecina, supone lograr con urgencia una visión de país, consensuada y con legitimidad social, mas allá de las enriquecedoras diferencias.

Sin olvidar, que el mejor liderazgo y el mejor gobierno es el más invisible, como lo señala la vieja sabiduría china.

Como editores, reiteramos el agradecimiento a cada uno de los autores. Esperamos que algunas de las revisiones menores hechas a los textos de sus exposiciones no hayan alterado su contenido. Solamente se pretendía uniformar el formato y el lenguaje en beneficio del lector.

También se agradece el patrocinio académico del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile que hizo posible la realización del Curso y a la Cámara de Comercio de Santiago, que ha producido esta publicación, en un gesto de apertura a la comunidad universitaria que se supone debe servir al desarrollo del país en todas sus dimensiones.

Sin el aporte de cada uno de los autores e instituciones esta aventura no se habría podido realizar.

Las críticas por los eventuales errores se asumen y esperamos ser juzgados con benevolencia.

Nuestra meta es ayudar a crear esta nueva 'cultura internacional de Chile' y no tiene como objetivo demostrar erudición académica, sino dar un servicio a la comunidad.

Esperamos que las próximas páginas sirvan para alimentar el debate sobre el futuro de las Reformas inconclusas, mirando hacia atrás solamente para empinarnos más alto y ver lo que falta por hacer.

Editores:

George Lever, Ingeniero Comercial, Economista, Universidad de Chile. Gerente de Estudios Cámara de Comercio de Santiago. Santiago.

Walter Sánchez, (Ph.D.) Doctor en Ciencia Política. Instituto de Estudios Internacionales U. de Chile y Profesor Fulbright. University of Portland. Oregon. USA.

Enero, 1998

PRIMERA PARTE

II. América Latina sin Fronteras: La Reforma Económica y los Desafíos de la Globalización.*

Walter Sánchez G., (Ph.D.)

Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile.

Profesor Fulbright University of Portland, Oregon, USA.

La Globalización y las Reformas en América Latina

América Latina ha experimentado el proceso de reestructuración de su institucionalidad económica y política más trascendental del siglo. Ambas megatendencias acompañan el proceso global de desterritorialización de las actividades económicas, políticas y culturales.

La imagen de la "aldea global" fascina a los medios por su simplicidad, pero la realidad de América Latina en un mundo sin fronteras es compleja. Es evidente que la globalización y la regionalización no siembran solamente desarrollo y unificación, también provocan desintegración y segmentación, separatismo y fuerzas centrífugas. No se asemeja a la imagen de una rueda de bicicleta cuyo eje cuelga desde el espacio uniendo con sus rayos al planeta en una sola red transnacional. Cada nación, región, sub-región, sector económico, empresa, actores sociales y políticos son influenciados de distinta manera por el fenómeno de la globalización.

Se inicia el presente trabajo con una definición de los conceptos básicos, en particular el significado específico de globalización, el regionalismo abierto y su relación con las Reformas de América Latina.

Globalización económica según Paul Krugman(1), es "un proceso en el cual las estructuras productivas y financieras de los países se están interviniendo por un creciente número de transacciones a través de las fronteras para crear una división internacional del trabajo, en la cual la generación de riqueza nacional pasa, en forma creciente, a depender de los agentes económicos en otros países, como también a la máxima etapa de integración económica donde esta dependencia ha llegado a su límite espacial". Según este autor una de las bases de la globalización está en el crecimiento del comercio internacional. Por lo tanto, entender este proceso es fundamental para dimensionar la profundidad de los cambios ocurridos en las formas de integración intra y extra regional y en las estrategias de apertura comercial y reformas de la región.

Los 4 elementos típicos de la globalización son:

*El autor agradece el auspicio de FONDECYT, Proyecto 1950-310 para la realización de la investigación sobre "América Latina sin fronteras" cuyos resultados preliminares son parte de la presente monografía. Se adjunta al final de esta publicación un Survey Bibliográfico consultado.

- el aumento del intra-comercio,
- el desmembramiento de la cadena del valor,
- el surgimiento de las economías super comerciales,
- el surgimiento de países con bajos salarios que exportan manufacturas.

Los impactos políticos de la globalización se producen porque al aumentar la velocidad y cantidad del tránsito de los flujos de bienes, servicios y capitales se incrementan los accidentes, las fronteras se hacen más porosas y se disminuye la capacidad de manejo soberano de los estados-nacionales. A menudo se transfiere "hacia afuera" de la frontera la posibilidad de crear riqueza nacional. En este contexto de cambios globales profundos, las relaciones entre la autoridad y el mercado se alteran, el presente y el futuro de las reformas, su sustentabilidad a largo plazo están ligados entre sí.

En la siguiente presentación se hace una descripción e interpretación de los fenómenos mencionados y se simulan algunos escenarios futuros con sus luces y sombras.

Regionalismos e Integración Mundial

A nivel mundial se presencia una "integración profunda", una internacionalización de la producción, economías en las que predomina el sector servicios y la alta movilidad del capital. Por una parte, las empresas necesitan absoluta libertad de movimiento y, por otra, la homogeneización del conocimiento tecnológico de países hegemónicos reduce el diferencial de productividad y recrudescen la competencia"(2).

La vida económica internacional obliga a redefinir la institucionalidad de las relaciones comerciales entre los mercados y los estados, reflejando las existentes relaciones de poder asimétricas. Los polos de desarrollo económico forman una verdadera "tríada del poder", formada por Estados Unidos, Japón y Europa.

La integración en nuestra región tiene sabor a ritmos latinos, alejándose de los caminos seguidos por los europeos. Es atípica, y a menudo los temas claves aparecen sin regularidad. Se usan los vínculos comerciales como vías diplomáticas de facto, formales e informales, "el lobby" negocia sin descanso durante 24 horas y sobre diversas materias. Los nuevos ALC, Acuerdos de Libre Comercio, uni y plurilaterales, se asemejan más a los consensos pragmáticos iniciados en el Asia bajo el nombre "open regionalism".

Como señala CEPAL, es un "regionalismo abierto", que concilia "la interdependencia nacida de acuerdos especiales de carácter preferencial y aquella impulsada básicamente por las señales del mercado resultantes de la liberalización comercial en general"(3).

América Latina enfrenta un nuevo mundo sin fronteras, donde la interdependencia ha aumentado en intensidad y extensión, en calidad y cantidad, a una velocidad más rápida que la luz.

Estos desafíos obligan al sector público y privado a colaborar entre sí, en todos los niveles, creando espacios de coordinación, diseñando un sistema de "alerta temprana", de información y análisis aún más rápido para prevenir las consecuencias de estas transformaciones. Se trata de conocer el funcionamiento de las supercarreteras donde circula la influencia y la información, tener acceso a las "redes de redes", para enfrentar con visión de país los esfuerzos de liderazgo compartido. Este es un fenómeno que en la terminología de la política actual se denomina softpower, y que se definirá a continuación.

El desafío del -soft power- y América Latina

Los cambios en la naturaleza del poder influyen en el peso de la región en los asuntos mundiales. Nuevamente la asimetría informática corre en contra de los países en desarrollo. En la era de la información ésta constituye la mejor ventaja comparada en la carrera internacional. En el nuevo escenario de América Latina sin fronteras, los recursos naturales y físicos juegan un papel menos relevante que en el pasado.

Las teorías modernas del crecimiento económico vinculan el fenómeno de la apertura comercial al incremento de la productividad; las economías más abiertas tienden a emprender más pronto las innovaciones tecnológicas y muestran mejorías más rápidas en la productividad”(4). Se unen de esta manera en forma indisoluble, el fenómeno de la globalización con el crecimiento y la integración, que son los nudos que se pretende desenredar en las próximas páginas.

Es un hecho que el desarrollo descansará en nuevas innovaciones que impacten a la productividad y la competitividad y ello solamente se logra con conocimiento y con manejo de capacidades de gestión modernas y eficientes.

En esa competencia aparecen nuevos actores jugando su propio juego, solos o con aliados pasajeros. El que se organiza mejor y planifica a largo plazo es el victorioso. Cada uno logra sus “puntos de equilibrio” en sus negociaciones con otros actores sin tomar en cuenta lealtades grupales o de otro tipo. La norma vigente en la competencia internacional es la misma del pasado: ayúdate a ti mismo. En este contexto, muchas de las decisiones domésticas escapan a sus operadores y son producto de ajustes en los mercados internacionales que exportan hacia otras latitudes sus ineficiencias e imperfecciones.

Para enfrentar estos escenarios se debe recurrir al “soft power”, para usar la expresión de Nye y Owen, es decir, mejorar la habilidad para coordinar los actores internos y externos, y lograr los resultados deseados en asuntos internacionales a través de la persuasión y atracción en vez de la coerción. Opera convenciendo a otros a seguir, o llegar a acuerdos, sobre normas e instituciones que producen “la conducta deseada”. Se trata de tener capacidad de convocatoria como países y región, tratar de moldear las preferencias de otros, y legitimarse ante los demás. Es una capacidad para establecer los temas y las prioridades de una agenda. Esa es la ventaja de los grandes que los chicos pueden emular. Para sobrevivir en estos escenarios se necesita un nuevo estado competidor -competition state- que se asemeja a una cuasi asociación empresarial, con un gobierno con mentalidad de negocios lejos de la tradición estatista y paternalista típica de la región. Según algunos autores la ironía postmoderna es que el nuevo estado se convierte en la casa de fuerza del proceso de globalización(5). Aparece una diplomacia diferente, sin diplomáticos y que opera independientemente en carreteras de doble vía entre las empresas y entre éstas y los gobiernos. La vía diplomática tradicional gobierno-gobierno pierde relevancia y era la más transitada en el pasado.

Un nuevo escenario mundial

Ambos procesos, globalización y regionalización, ocurren en un entorno político de postguerra fría, en una sociedad postnacional, y en una “economía mundo”. Es otro estadio del sistema capitalista, que, a su vez, condiciona estos procesos de reestructuración de la economía política mundial. Curiosamente, “la regionalización de la economía mundial es, paradójicamente, un corolario de la globalización”(6).

La regionalización y la globalización crean distorsiones, y por ello obligan a los actores, incluyendo la reingeniería del estado, a desarrollar una estrategia de apertura internacional competitiva.

La apertura de América Latina al comercio internacional, ha obligado a eliminar los índices de protección y los tipos de cambio sobrevalorados; de ese modo las exportaciones no sólo crecen rápidamente sino que se diversifican. Desde una perspectiva de crecimiento, el objetivo fundamental de las reformas comerciales es convertir el comercio internacional en el motor de ese crecimiento. El papel de la apertura influye en la velocidad y eficacia con que los países pequeños pueden absorber las innovaciones tecnológicas desarrolladas en el mundo industrializado. Esta idea implica que las naciones con un nivel inferior de distorsiones comerciales experimentan un incremento más rápido de la productividad total de factores y, en igualdad de condiciones, crecen más de prisa que aquellas que inhiben la competencia internacional.

Este consenso en la estrategia de la apertura no ha sido fácil de conseguir porque los grupos de presión son poderosos, la malla de intereses corporativos se ha tejido por décadas y las capas empresariales, burocráticas y sindicales, todavía son reacias a soltarse de la mano del estado protector.

Afortunadamente el entorno internacional favoreció el nuevo clima de apertura y democracia. Las Presidencias Republicanas de Reagan y Bush, apoyaron el libre mercado y un Congreso Demócrata, era su tema favorito apoyar la democracia; la fórmula ideal para exportar ese bien intangible hacia América Latina. La administración Clinton daría un nuevo empuje a esta tendencia mediante la Cumbre de las Américas en Miami y los planes de formación de un eventual ALCA. Después de cinco años su esperada visita a tres países de la región en noviembre de 1997 no produjo los resultados esperados. Sirvió para que Clinton propusiera una área de Libre Comercio para las Américas, pero los observadores quedaron desanimados al constatar que la región no es una prioridad en la política exterior de EE.UU. Más aún otorgar a Argentina una recompensa simbólica seleccionando a ese país como aliado estratégico extra OTAN fue un error que agitó innecesariamente el equilibrio geopolítico en la subregión. Según la prensa difícilmente se puede esperar una sola política exterior hacia América Latina, más allá de México y cuando son muchos los lobbies y actores que intervienen en su formulación. Además, todavía no hay un consenso sobre una visión global o viga maestra que oriente la diplomacia del Norte, como ocurrió con la idea de la contención durante la guerra fría.

Sin embargo, en la medida que las otras utopías perdieron su capacidad de convocatoria, el mercado y la democracia fueron adoptados como las ideas fuerza en el accionar internacional de Occidente. La menor rivalidad geopolítica Este-Oeste le quitó incentivo a la intervención militar, aceleró la globalización política, la interdependencia económica y la tendencia hacia un regionalismo abierto y sin bloques monolíticos.

El fin de la propuesta comunista como una estrategia viable ayudó a relegitimar el capitalismo global. Este tiene una capacidad auto instalada de legitimidad, según Peter Berger, y después de la caída de la URSS y Europa Oriental, reforzó sus carismas.

El agotamiento de la Estrategia de Industrialización vía Substitución de Importaciones, forzó el florecimiento de una cultura política y económica favorable a la Reforma Económica.

Concordando con Sebastián Edwards en que “Las reformas latinoamericanas han sido amplias y admirables, pocos analistas habrían predicho en 1984, que sólo 10 años más tarde, la mayor parte de la región estaría implicada en un proceso de transformación general que ha supuesto la reducción del papel económico del gobierno y ha abierto esas economías al resto del mundo. A pesar de su profundidad y su alcance, los procesos de transformación y modernización en América Latina están, en gran parte, sin acabar. Además, como mostró con claridad la crisis del peso mexicano en diciembre de 1994, el equilibrio sigue siendo frecuentemente frágil”(7).

A mediados de los 80 y 90 el modelo neo-liberal se presentaba ante la opinión pública con un plus atractivo, como la sola alternativa válida para dar una salida a los gobiernos autoritarios. Los hechos parecían dar la razón a los que criticaban a ese “ogro filántropo”, el estado latinoamericano. Hay ejemplos elocuentes: el caso chileno, cuando se adoptó la apertura y el electo presidente Carlos Menem al asumir el gobierno a mediados de 1989 en momentos cuando Argentina se enfrentaba a la peor crisis económica de su historia. La inflación había alcanzado el 200 por ciento mensual, la producción descendía en picada, no se había pagado la deuda externa durante más de un año, y la moral de la nación se encontraba muy baja. Un escenario más complicado aún fue experimentado en Chile hacia fines de 1973. En el centro de todas las crisis estaba la irresponsabilidad fiscal. En Argentina la recaudación de impuestos llegó a su punto mínimo histórico a mitad de 1989, los precios de los servicios públicos eran ridículamente bajos y los gastos estaban completamente fuera de control. El déficit consolidado del sector público sobrepasaba el 21 por ciento del PIB”(8).

Siguiendo con el caso transandino, para reducir el tamaño del ogro se hizo una cirugía mayor. “En primer lugar, se redujo el número de empleados del gobierno central en aproximadamente 100.000 personas entre 1991 y 1992. Ello produjo una reacción simultánea del 10 por ciento en la factura salarial, y un incremento en el salario medio de quienes permanecieron en la nómina del gobierno”(9).

Gradualmente la receta liberal se fue legitimando en Chile, México, Argentina y en el Perú de Fujimori. En el plano regional, se cristalizaron algunas ideas fuerza del ideario de las reformas el que ha sido denominado “El Consenso de Washington”. Se trató de un macro acuerdo informal que articuló las propuestas de los diversos países, OIG Económicos y los OING. Los elementos básicos del consenso eran: los equilibrios fiscales, la apertura al exterior, el protagonismo de los empresarios, la crítica hacia el narcotráfico; y las reformas del estado se transformaron de esta manera en el corazón de las propuestas para los noventa. El libreto reformista inquietó al mundo popular, tranquilizó a los empresarios locales y a los inversionistas extranjeros.

Enrique Iglesias describe este fenómeno como la aparición de “una tendencia hacia la convergencia” en torno a cuatro elementos fundamentales:

- (a) estabilidad macroeconómica,
- (b) apertura comercial,
- (c) alivio de la pobreza, y
- (d) un papel menor para el gobierno(10).

La Iglesia Católica, junto a otros poderosos OING sociales y culturales, incorporaron con más vigor en sus libretos, temas como la revalorización de la democracia, la defensa de los derechos humanos y la denuncia de los regímenes de seguridad nacional. La crítica a los excesos del neo-liberalismo se manifestó con fuerza, si bien muchos grupos económicos vinculados a la tradición católica sostienen que es posible mitigar esas penurias con una adecuada política de focalización del gasto social. Otros grupos pertenecientes a esa misma tradición religiosa y a otras denominaciones defienden el modelo si bien reconocen sus imperfecciones, que son posibles de solucionar gracias al mismo mercado y a los valores permanentes que subordinan la actividad económica al servicio de la persona humana imagen de su Creador.

Las Internacionales Partidarias, afines a las doctrinas del socialcristianismo y la social democracia, también adhirieron con fuerza a las fórmulas capitalistas de desarrollo.

Sin duda que esos factores endógenos y exógenos ayudaron a la consolidación de la reforma pero sus causas de fondo son múltiples y más bien de carácter endógeno y político. Se trató del colapso de un modelo estatista que quedó obsoleto.

La Reforma y el fin del Paradigma Estatista

La Reforma Económica es un proceso macro y multifacético, mediante el cual los mercados y los estados se re-acomodan a una nueva coyuntura internacional con micro consecuencias que se transmiten hacia otros estados con alta velocidad, y sin tomar en cuenta las viejas fronteras.

Cada uno con su estilo, en un lapso breve de tiempo, los países optaron por su camino propio para desmantelar el estatismo; esa estrategia estaba ligada al fenómeno de la globalización, que a su vez gatilló la integración y las reformas. Son fenómenos interrelacionados entre sí y cuyo impacto trasciende a varios sectores y regiones. Según Cavarozzi, el desmantelamiento de la matriz estatista dio lugar a otro reordenamiento centrado en el mercado.

Sebastián Edwards en “Crisis y Reforma en América Latina: del desconsuelo a la esperanza”, 1997(11) en forma sistemática ha examinado el proceso de reformas, su itinerario y etapas más relevantes. En el presente análisis se ha usado en gran parte su investigación por considerarse la obra más exhaustiva y rigurosa desde el punto de vista académico. Desde los años treinta el modelo económico que había nacido en esa época estaba basado en una fuerte intervención del gobierno, proteccionismo y extensas reglamentaciones; ese modelo ha dado paso hacia otro, orientado hacia el mercado, la apertura y la competencia(12).

Para James Dietz, en “Latin American Economic Development: confronting crisis”, London, 1995, el modelo de desarrollo de la región basado en la estrategia de sustitución de importaciones -inicialmente vertical y simple y después horizontal-, permitieron una dinámica de industrialización lenta basada en el poder de consumo de minorías que compraban productos caros y de regular calidad, producidos por las empresas locales bajo la protección de fuertes barreras arancelarias. El autor concluye: “Es indiscutible, los límites inherentes de esta estrategia como motor del desarrollo social y económico”(13).

La nueva estrategia se basaría en una apertura de la economía a la competencia internacional, mediante ajustes orientados por el mercado y así emular los países de alto desempeño como Corea del Sur y Taiwán. Sin embargo, no es claro si los países de la región hicieron una lectura correcta de las causas del desarrollo de Japón y de los otros países del sudeste asiático. Según Dietz, “Las evidencias del impacto de los programas neoliberales en el crecimiento del PGB, en la inflación, en la balanza de pagos y en la estabilidad macroeconómica se mantienen mixtas...”(14).

Los programas del FMI, con apoyo de EE.UU., los préstamos de la banca privada, obligaron a fuertes devaluaciones, recortes en gastos fiscales, cierre de empresas estatales, desempleo forzado en el sector público y lo que se ha englobado bajo el concepto del “alto costo social” de las reformas.

Según Edwards, “la crisis de la deuda desencadenada en 1982 y el fracaso de las primeras políticas llevadas a cabo en algunos países para hacerle frente -el Plan Austral en Argentina, el Plan Cruzado en Brasil y el Plan APRA en Perú- tuvieron un papel importante a la hora de modificar las orientaciones políticas en América Latina. Se hizo cada vez más evidente que la confianza excesiva en que el estado rigiera la economía no producía los resultados apetecidos. En lugar de proteger al público de las grandes conmociones externas, la excesiva presencia del estado disminuyó enormemente la capacidad de dichas economías de reaccionar ante perturbaciones exteriores. A medida que transcurrían los años 80, los economistas dedicados a América Latina, incluidos los miembros del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y otras instituciones multilaterales, recomendaban cada vez con más insistencia que la región variara su estrategia de desarrollo hacia políticas de mercado. Al terminar la década, un número creciente de dirigentes políticos empezó a adoptar una nueva visión de la política económica, basada en las fuerzas del mercado, la competencia internacional, y una función limitada del estado en los asuntos económicos. A partir de 1989 se produjo la intensificación y generalización de este proceso de reforma; cada vez más países se abrieron al comercio internacional y emprendieron ambiciosos programas de privatización. En los primeros años 90 existía en numerosos países la clara sensación de que, si bien el programa de reformas estaba avanzando, los sectores sociales se estaban quedando atrás”(15).

La privatización de lo público afectó con más fuerza a las empresas pequeñas y a los sectores modestos mientras que las CMN y los grupos de altos ingresos incrementaron su participación en la repartición de la riqueza.

Lecciones de la Década Perdida

La región, en los ochenta -la década perdida- como un todo se empobreció y disminuyó su participación en el PGB y en el comercio mundial. Curiosamente, creció desde el punto de vista político, y las transiciones culminaron en democracias, los militares regresaron a sus cuarteles, se apagó la guerra civil en América Central, declinó la violencia, se optó por una relación madura con EE.UU., se renovaron las ideologías y aumentó el nivel de informatización de sus sociedades.

Desde el punto de vista económico se aprendió el realismo y se abandonaron las ideologías excluyentes. La deuda externa convirtió a la región en una exportador neto de capitales con toda su secuela de consecuencias. Los datos son elocuentes, "Durante el final de los años 70 y el principio de los 80, la mayoría de las naciones en vías de desarrollo, especialmente las latinoamericanas, iniciaron una borrachera de préstamos extranjeros. Entre 1975 y 1982, América Latina cuadruplicó su deuda externa a largo plazo, que creció de 45.200 a 176.400 millones de dólares USA. En 1982, la deuda total de la región incluyendo la deuda a corto plazo y el uso del crédito del FMI, era de 333.000 millones de dólares USA"(16).

En el manejo de las crisis se aprendieron duras lecciones, el tratamiento de la deuda externa obligó a los actores multilaterales a entregar capacidad de manejo económico y técnicas de alta ingeniería financiera. Veamos algunos ejemplos, "durante septiembre de 1982, nuevos acontecimientos afectaron de forma negativa a la economía mexicana. El 1° de septiembre, el presidente López Portillo nacionalizó la banca; el 7 de septiembre, el gobierno anunció que todos los principales pagos de la deuda externa quedaban suspendidos hasta fines de 1984. ... Hasta diciembre de 1982, el comportamiento del margen mexicano reflejó el caos característico de los últimos meses de la administración de López Portillo. En diciembre de ese año tomó posesión el presidente Miguel de la Madrid y se anunciaron estrictas medidas de austeridad" (17).

La situación de Brasil también fue inédita, el 15 de enero de 1985, Tancredo Neves resultó elegido sin grandes incidentes. Ese mes el gobierno informó que había avanzado considerablemente en las negociaciones para reestructurar 50.000 millones de dólares USA de su deuda ... Quizá lo más arrollador fue que la tendencia general a la sobrevaloración impulsó una fuga masiva de capitales fuera de la región. En un país tras otro, el público especuló contra el Banco Central adquiriendo divisa extranjera y llevándosela fuera. Los datos oficiales sobre la fuga de capitales son difíciles de encontrar, pero muchos cálculos sugieren que en la mayoría de los países latinoamericanos, la salida de capitales aumentó de forma significativa en los años alrededor de la crisis de la deuda, y que la sobrevaloración estuvo estrechamente relacionada con la fuga de capitales... La disminución de fondos extranjeros fue brutal: casi el 40 por ciento entre 1981 y 1983. Además, los principales deudores se vieron obligados a cerrar su déficit en la balanza por cuenta corriente en menos de tres años. Los países latinoamericanos elaboraron un gran giro en su balanza comercial y lograron pasar de un déficit conjunto de casi 2.000 millones de dólares USA en 1981 a un excedente de más de 39.000 millones en 1984!(18).

América Latina sufrió la congelación repentina de los préstamos por parte de bancos comerciales. "A partir de 1982, la transferencia neta de recursos pasó a ser negativa y, entre 1982 y 1986, la transferencia neta anual fue de un promedio de 26.400 millones de dólares USA, en contraste con una transferencia neta media positiva de más de 12.000 millones de dólares USA anuales entre 1976 y 1981" (19).

Estos procesos de alta envergadura económica obligaron a los Bancos Centrales a repensar sus estrategias, los tecnócratas e ingenieros en finanzas con cierta base jurídica asumieron la conducción de las negociaciones sobre la deuda y las estrategias de desarrollo. Ello homogeneizó el lenguaje de los operadores, sirvió de escuela y enseñó a los países una serie de duras lecciones que fueron fundamentales para disciplinar el manejo de sus economías y modificar sus estrategias de desarrollo.

Itinerario de las Reformas

No ha sido fácil identificar una cronología de estos procesos porque ocurren en diversos momentos y con grados diferentes de intensidad. Varios estudios señalan hitos diferentes. Nuevamente recurrimos a Edwards, quién señaló “Aunque es difícil decir exactamente cuando empezaron las reformas en cada país, es posible afirmar que no adquirieron pleno vigor ni se generalizaron hasta finales de los 80 y principios de los 90, después de que fracasaran los intentos de utilizar políticas tradicionales de inspiración estructuralista para resolver la crisis. En el momento en que se iniciaron las reformas, distintos países de la región tenían condiciones muy diferentes. Algunos se encontraban ante una rápida inflación y sistemas de incentivos muy distorsionados; otros poseían una inflación relativamente baja y distorsiones moderadas. También variaban el papel económico del Estado, con la importancia de las empresas de propiedad estatal, y las experiencias históricas en relación con el crecimiento. Por ejemplo, mientras Brasil y México habían tenido un rápido crecimiento entre 1960 y 1975, el ritmo del crecimiento en el Cono Sur -Argentina, Chile y Uruguay- durante el mismo período fue muy débil. ...En la estructura de su comercio exterior los países de la región no facilitaban la apertura, por el contrario, en un estudio antiguo con datos de los años 60, Bela Balassa (1971) descubrió que Brasil, Chile y México tenían unos sectores de comercio exterior entre los más distorsionados del mundo” (20). Las distorsiones del mercado interno y externo eran estructurales y por ello las salidas fueron muy diferentes caso a caso: los primeros reformistas, los reformistas de segunda oleada, reformistas de tercera oleada y los no- reformistas.

Los primeros reformistas avanzaron con más rapidez en las transformaciones, puesto que habían hecho progresos en muchas áreas. Chile representa un caso único porque comenzó las reformas en 1975, casi diez años antes que todos los demás. Las reformas chilenas están muy avanzadas y han afectado a casi todos los aspectos de la vida económica.

México inició las reformas en 1985 y las llevó a cabo con amplitud y profundidad, construyendo nuevas instituciones que han ayudado a crear las bases de un nuevo sistema económico. Sin embargo, los acontecimientos sociales de Chiapas a principios de 1994 y el asesinato del candidato presidencial Luis Donaldo Colosio, han introducido ciertas dudas respecto a la dirección exacta en la que van a avanzar las reformas mexicanas durante los próximos años.

Los reformadores de segunda y tercera oleada comenzaron el proceso de transformación a finales de los años 80 y principios de los 90, y difieren en la intensidad y el alcance de las medidas. Ciertos países, como Argentina, se ocuparon rápida y simultáneamente de muchos sectores, mientras que otros se movieron de manera tímida y selectiva mediante reformas estructurales o se mostraron reticentes, hasta mediados de 1994, a poner en marcha programas sustentables y creíbles de estabilización macroeconómica (Brasil).

Examinando los datos sobre los indicadores macroeconómicos en 24 países durante el período 1982-1992, Edwards continúa señalando cuatro rasgos que comparten los países. Primero, en casi todos los países los años inmediatamente posteriores a la crisis de la deuda (1982-1986) produjeron graves descensos en el PIB per cápita. Segundo, a partir de 1987, el PIB per cápita empezó a recuperarse en muchos países. El crecimiento fue más fuerte entre los reformistas avanzados que entre los Estados que retrasaron el proceso de ajuste. Con algunas excepciones, la mayoría de los países experimentó un crecimiento entre respetable y fuerte en 1992. Tercero, después de una aceleración en la segunda mitad de los

años 80, la inflación descendió de forma sustancial en toda la región. Una vez más, los reformistas avanzados, en conjunto, tuvieron los mayores progresos en esta área. En el resto de su libro examina con gran detalle la evolución de otras variables importantes tras las reformas, incluyendo el ahorro, las inversiones, la distribución de rentas, la pobreza, la productividad, las exportaciones, las entradas de capital y los tipos de cambio. ...Al analizar las reformas latinoamericanas es importante considerar, por lo menos, tres grandes fases: iniciación, ejecución y consolidación de las reformas (21).

A principios de 1993, casi todos los países habían iniciado parte de las reformas y se habían incorporado al proceso de ejecución. La literatura que intenta explicar por qué se iniciaron estas reformas es extensa. No cabe duda que la magnitud de la crisis de 1982 creó una profunda decepción respecto a las políticas económicas y las prácticas políticas tradicionales. Ello contribuyó a la aparición de nuevas opciones de política económica y abrió el camino hacia una vuelta del sistema democrático. Las crisis económicas suelen contribuir a las reformas económicas porque, en tiempos de crisis, los costos de los colapsos y los desacuerdos son elevados y los riesgos de intentar nuevas políticas son muy escasos ... Las políticas de las instituciones internacionales -el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI)- y el ejemplo de las economías del Este asiático también ayudaron asimismo a impulsar los esfuerzos reformistas.

La fase de ejecución de las reformas incluye unas políticas de estabilización, destinadas a obtener el equilibrio fiscal y macroeconómico, y unos programas dirigidos a eliminar las distorsiones microeconómicas y privatizar gran parte del sector empresarial público. A fines de 1992 esta fase se encontraba muy avanzada en algunos países, Chile, México y, hasta cierto punto, Argentina, donde las reformas ya estaban en marcha en numerosas áreas. Además, en Chile y Argentina, las reformas estaban ya dando frutos en forma de crecimiento acelerado, rápidas mejoras de la productividad y salarios más altos. Otros países -Ecuador, Nicaragua y Perú-, sin embargo, no iniciaron la fase de ejecución hasta principios de los 90, mientras que un pequeño grupo, en el que el caso más destacado es Brasil, no había hecho más que dar los primeros pasos hacia la reforma al empezar 1993.

La tercera fase se caracteriza por la consolidación política e institucional de las reformas y una nueva comprensión del papel del sector público. Esta fase de madurez se alcanza cuando existe un reconocimiento generalizado que las reformas están produciendo resultados sólidos y sustentables, cuando se crean nuevas instituciones que aumentan la transparencia de los procesos económicos y políticos, y protegen la economía de los efectos inmediatos del ciclo político. En la mayoría de los casos, ello significa que el gobierno reformista ha logrado crear coaliciones políticas amplias y estables y ha convencido a una gran parte de la población sobre los méritos del nuevo orden económico.

Pese al progreso obtenido en la ejecución de las reformas en gran número de países, sólo uno de ellos -Chile- había llegado a su consolidación y madurez en 1993. En dicha nación, según Edwards, "ha habido un gobierno reformista de segunda generación y la nueva administración, inaugurada en 1994, va a seguir apoyando el proceso de modernización. Aún más significativo, en los últimos años ha adquirido gran importancia en Chile la disminución de la pobreza mediante programas eficaces y precisos"(22).

La extensa descripción del fenómeno de reforma que se ha extractado del libro de Edwards ha sido útil para ubicar los elementos centrales de estos procesos. Fueron pioneros entre 1973 y 1975 Chile, Uruguay y Argentina, que iniciaron con distintos ritmos el desmantelamiento del modelo estatista.

No fue fácil el proceso de privatizaciones por las presiones políticas y de todo tipo. Se distinguen varios tipos de privatización:

- a) la venta de un porcentaje de acciones que dé el control a una empresa o a un consorcio privado;
- b) oferta pública inicial de acciones en la bolsa, nacional o internacional;
- c) compra por parte de los empleados, y
- d) liquidación de la empresa y ventas de sus activos(23).

Para Edwards, en Chile “La primera ronda de privatizaciones (1974-1982) tuvo dos elementos claros. El primero fue la devolución de empresas embargadas por la Unidad Popular entre 1970 y 1973 a sus accionistas originales. El segundo fue la venta de un gran número de Bancos y empresas al sector privado. Varias de estas compañías habían sido nacionalizadas durante la administración de Allende, mientras que otras estaban tradicionalmente bajo control del gobierno. El proceso se centralizó en una unidad especial dentro de la corporación empresarial gubernamental (CORFO), y las ventas se llevaron a cabo mediante licitaciones y ventas directas. En muchos casos, CORFO rechazó todas las pujas y negoció con los dos licitadores más altos”(24).

El Presidente Aylwin continuó con el proceso y en 1993, se vendieron al sector privado paquetes de acciones de seis empresas, incluyendo líneas férreas y compañías de transporte. Hacia 1998 y bajo el gobierno de Frei Ruiz-Tagle existe un plan para incorporar a los privados mediante licitaciones en la modernización de la infraestructura del país.

En México la modalidad fue diferente y el programa de privatización “empezó lentamente en 1983. Durante su primera etapa (1983-1987), se vendieron 64 pequeñas y medianas empresas a grupos privados. A partir de 1988, el proceso de privatización se aceleró, a medida que grandes empresas públicas, entre ellas los monopolios del sector de servicios, salieron al mercado. En 1991, el gobierno mexicano empezó a privatizar los 19 Bancos que se habían nacionalizado al inicio de la crisis de la deuda. El proceso se completó en 1992 y se celebró como un gran éxito, porque todos los Bancos se vendieron a varias veces su valor nominal”(25).

En Argentina, “las empresas de propiedad estatal han sido durante largo tiempo una rémora financiera para el tesoro argentino. Durante los años 80, las necesidades financieras de las empresas de propiedad estatal sobrepasaron el 50 por ciento del déficit total del sector público o financiero y representaron una contribución directa al estallido de la hiperinflación en 1989. Hacia el final de la década, los analistas y los responsables de la política económica vieron cada vez con más claridad que, para lograr una solución permanente a la inestabilidad macroeconómica del país, sería preciso una reestructuración y privatización masiva de las empresas públicas. ...Entre 1989 y 1992 se privatizaron 51 empresas por un total aproximado de 18.000 millones de dólares USA en efectivo y en reducción de la deuda”(26).

Desde una perspectiva comparada hay diferencias en los métodos y contenidos de las privatizaciones, “Una característica importante del proceso de privatización en Argentina, que lo distingue de los de Chile y México, es que Argentina empezó con empresas de gran tamaño y controvertidas: las líneas aéreas nacionales y las compañías de teléfonos. En gran parte fue una decisión política. La administración de Menem comprendió que, después de

la hiperinflación y los esfuerzos frustrados de modernización del gobierno de Alfonsín, la única forma de indicar un compromiso decisivo con la privatización era avanzar rápidamente y sacar al mercado las grandes empresas estatales”(27). Finalmente, el presidente Menem firmó un decreto global, el 31 de octubre de 1991, en el que ordenaba la reforma del Estado, incluida la liberalización del mercado financiero.

Uno de los cambios más radicales en Chile fue en el sector de la previsión. Según los datos, “actualmente, los fondos de pensiones son los mayores inversores institucionales del mercado chileno de capitales, con activos que representaban el 26,5 por ciento del PIB en 1990 (frente al 0,9 por ciento en 1981). El rendimiento real medio de las inversiones de dichos fondos entre 1981 y 1990 fue del 13 por ciento. El rendimiento real de las cuentas individuales (después de sustraer los honorarios) varió entre el 10,4 y el 9,2 por ciento. Estos resultados tan notables reflejan, en parte, la rápida expansión de un mercado financiero que antes estaba subdesarrollado”(28).

El conjunto de estos procesos da como resultado un balance más o menos definitivo, según el autor que hemos estado comentando. Para Edwards, “A principios de 1994, sólo en Chile había entrado el proceso de reforma en la etapa de consolidación, con un amplio apoyo político a los pilares fundamentales del nuevo régimen económico -apertura, orientación de mercado, estabilidad macroeconómica y alivio de la pobreza- y una probabilidad aparentemente mínima de retroceso político. Chile posee un gobierno “reformista” de tercera generación, y el debate político actual indica que los candidatos al poder van a seguir presentándose con plataformas que promuevan la reforma”(29).

Con estos antecedentes se concluye que la sociedad civil se defendió mejor del dirigismo estatal en Chile, pero ese dirigismo ha sido muy fuerte en México y Brasil. En Chile y México el modelo se ha instalado para no retroceder y en Perú el proceso continúa en forma más lenta y desorganizada.

Desafortunadamente, líderes como Alfonsín, García y Siles Suazo como se puede ver, no hicieron un adecuado diagnóstico de la profundidad del cambio que se avecinaba.

Algunos de los gobiernos autoritarios como el de Chile tuvieron equipos competentes para manejar la crisis pero, tanto las democracias como los autoritarismos, no pudieron prever un escenario de cambios radicales.

Lo interesante es que Chile se adelantó cronológicamente en el tema de la apertura económica y en la propuesta de un nuevo paradigma, antes que el modelo neoliberal se difundiera desde el Atlántico hacia el Sur.

En la actualidad, según Edwards, existe un acuerdo cada vez más general en que las reformas más lentas suelen no tener credibilidad y de acuerdo con esta línea de razonamiento, las reformas rápidas son más creíbles y, por tanto, suelen estar sostenidas a lo largo del tiempo(30). Al respecto, “Chile, país pionero en el proceso de liberalización comercial, eliminó de forma unilateral las restricciones cuantitativas y disminuyó los aranceles a la importación hasta un nivel homogéneo del 10 por ciento entre 1975 y 1979” (30).

Para resumir, las reformas económicas son los procesos contrarios a la estrategia estatista, nacionalista, y a la de sustitución de importaciones que predominó en los años sesenta. Se rechazaron las políticas económicas heterodoxas, se olvidó el lenguaje de la dependencia y del enfrentamiento con el capitalismo Yankee. Se alejaron de las tesis Tercermundistas y de confrontación de algunos gobiernos que postularon una suerte de nacionalismo económico en desmedro de una apertura comercial al fenómeno de la globalización.

También las reformas se contraponen a los experimentos populistas y militares que aparecieron en los setenta. En breve, el proyecto económico reformista se levantó como respuesta a un conjunto de crisis que acompañaron a los años ochenta, la así denominada "década perdida". Las reformas se asociaron desde ese momento con orientaciones económicas neoliberales, donde el mercado y la empresa privada son protagonistas, y coinciden también con el retiro de las Fuerzas Armadas del poder. En Chile, fueron sus protagonistas.

La normalización política y las transiciones le dieron un "momento de respiro", un espacio de maniobra a las nacientes democracias, que fueron sometidas a una estampida de demandas cuando llegaron al poder. Este fenómeno social fue disciplinado con rigor en el caso chileno y ello facilitó la profundidad de los cambios con todo sus aspectos negativos y positivos.

De la Apertura a la Integración Latinoamericana

La globalización y las reformas se asocian al fenómeno de la apertura comercial como se señaló en el comienzo de este artículo. En particular se puede definir con Edwards, que "las reformas comerciales en América Latina y el Caribe se caracterizaron por cuatro elementos básicos (31):

- disminución de la cobertura de las barreras no arancelarias, incluyendo cuotas y prohibiciones;
- reducción del nivel medio de los aranceles a la importación;
- reducción del grado de dispersión de la estructura arancelaria; y
- reducción o eliminación de los impuestos sobre las exportaciones".

Las reformas de liberalización comerciales tuvieron estos elementos comunes y eran parte de una estrategia que perseguía al menos tres objetivos:

- a) disminuir la tendencia contra las exportaciones del viejo régimen y, por tanto, fomentar las exportaciones;
- b) ayudar a incrementar el crecimiento de la productividad total de factores mediante una mayor competencia y eficacia; y
- c) aumentar el bienestar del consumidor disminuyendo los precios reales de los bienes importables"(32).

Paulatinamente disminuyó el prejuicio contra las exportaciones y se provocó un alza de éstas. Así como en el Este asiático, un número cada vez mayor de dirigentes latinoamericanos han reclamado la transformación del sector exterior en el motor del crecimiento de la región. La forma de acelerar esa apertura fue... “lograr un tipo real de cambio más competitivo -es decir, más devaluado-, una reducción en el costo de bienes de capital e intermedios que se importan para producir mercancías exportables, y un giro completo en los precios relativos para favorecer las exportaciones”(33).

Las reformas comerciales aumentaron el grado de diversificación de las exportaciones, incluyendo las exportaciones de productos manufacturados en los primeros países reformistas, Bolivia, Chile y México.

Junto a los acuerdos comerciales multilaterales, más o menos amplios, se dio una proliferación que llegó a cerca de treinta acuerdos bilaterales de integración desde 1990. La mayoría de los países latinoamericanos ha expresado gran interés en unirse al tratado NAFTA y consideran que los acuerdos bilaterales -e incluso los multilaterales de pequeña dimensión- son un paso intermedio. Este ha sido el caso de MERCOSUR que aparece, para algunos observadores, en especial Brasil, como una contrapartida para el NAFTA y para otros, como una etapa intermedia.

El establecimiento del MERCOSUR es inédito y es el hecho de cooperación política más significativo del siglo. Con sus 210 millones de habitantes, un PGB de 800 billones y un GNP per cápita de 3.500 significa casi la mitad del 55% del mercado de América Latina. Según Félix Peña, el hecho que apresuró este proceso fue en 1978, el Conflicto entre Chile y Argentina. Dos años después vino en 1980, el acuerdo tripartito para el uso del Paraná entre Argentina, Brasil y Paraguay; pronto se firmó en 1984 el Tratado de Paz y Amistad entre Argentina y Chile. “Estos dos acuerdos fueron cruciales para el inicio de un nuevo clima y el nacimiento del MERCOSUR”(34).

Es un acuerdo de importancia política vital para situar a la región hacia el Siglo XXI -hay sueños en común y una visión del mundo similar, aunque no idéntico. Es un proceso de integración multidimensional y una estrategia de cooperación entre estados soberanos cuyos resultados positivos son evidentes. El comercio ha aumentado y los conflictos se han manejado con criterio político y técnico. En sus aspectos internos el MERCOSUR ya avanzó en la liberalización del comercio, ahora se avanzará en otros niveles de integración superiores. En su dimensión externa se consolidará su relacionamiento y unión con el Plan de Miami, el ALCA, con la Unión Europea y el APEC.

Al parecer no hay una sola opción excluyente sino varias que se complementan. No se opone el regionalismo del hemisferio con el regionalismo de una subregión. Por ejemplo, Chile es parte de APEC desde junio de 1996. También participa activamente de la dinámica iniciada en la Cumbre de Miami que avanza hacia una ALCA el 2005 y, en otro escenario similar, con la APEC hacia el 2020. Esos son procesos complementarios a las iniciativas que se negocian con la Unión Europea, con el Grupo de Río, y así sucesivamente, sin dejar de lado la posibilidad de ingresar al NAFTA. Son procesos complementarios, dinámicos, que obedecen a una lógica latina y no europea o americana y que no se excluyen entre sí.

Luces y Sombras sobre el futuro de las reformas

Junto al indiscutible progreso económico y político de América Latina en los últimos años y particularmente en Chile, hay claras incertidumbres que son preocupantes. Es evidente que la globalización afecta de diversas maneras a los países ricos y pobres y a las diversas capas sociales, y nadie escapa al proceso. Ello ha provocado el surgimiento de “nuevos muros” que separan a las naciones entre muy ricas y muy pobres, y entre los sectores más ricos y pobres de cada sociedad.

Al respecto es interesante observar que el Consenso de Washington no incorporaba el tema del desarrollo social y uno de los temas relevantes de la agenda internacional de Chile después del retorno a la democracia, fue necesario promover un debate mundial en N.U. sobre el tema y también en la región. Así lo señaló Edwards “Inicialmente, una de las premisas implícitas en el nuevo consenso fue que las estrategias de desarrollo tradicionales en América Latina no habían logrado producir un crecimiento sostenido ni disminuir la pobreza. Sin embargo, casi ninguno de los primeros programas de reformas articulaba de manera explícita la necesidad de desarrollar planes sociales agresivos, capaces de abordar el problema de la pobreza. Por ejemplo, en su resumen de una conferencia celebrada en 1989 sobre el ajuste en América Latina, Williamson(32) excluye deliberadamente los programas para la reducción de la pobreza de su lista de 10 principios que constituyen lo que denomina el Consenso de Washington. Explica que, durante los años 80, la preocupación por los problemas sociales estuvo completamente ausente de la agenda de Estados Unidos respecto al mundo en vías de desarrollo, así como del temario de la mayoría de las naciones latinoamericanas”(35).

Esta revelación significa que la “década perdida” aceleró una caída en los ingresos reales de los latinoamericanos y demostró una ausencia de propuestas interamericanas para enfrentar estas crisis. En otras palabras, el tema de la pobreza del continente estuvo al margen de las inquietudes de los países desarrollados y subdesarrollados. La denuncia del Santo Padre, Juan Pablo II, a las estructuras de pecado, en sus viajes a la región se convirtió en súplica cuando en Chile señaló “los pobres no pueden esperar”. Es irónico, pero ese problema de pobreza, la mala calidad de vida en las megápolis, la contaminación excesiva, pueden ser el nuevo Talón de Aquiles de las reformas en la décadas venideras.

En otras regiones se percibe con más fuerza que surgen movimientos separatistas y se avecina un “choque de civilizaciones” según los pronósticos de Huntington. Los enfrentamientos y luchas por las ideas de patria, raza, etnia y religión han tenido más convocatoria que las viejas ideas de lucha de clases, partido e ideología y han destruido a prósperas naciones y afectado a extensas regiones. Estas fuerzas centrífugas recorren países ricos y pobres. Yugoslavia se desmembró ante una Europa que no pudo impedirlo. Canadá sufre de estas tensiones por las fuerzas separatistas y también hay movimientos ultraregionalistas en Europa. Chiapas envió una señal preocupante para la unidad de los mexicanos. En Francia y EE.UU. políticos de distintas tendencias se unen en favor de nuevas leyes para evitar inmigración cierran el paso a los extranjeros.

Paradoja, mientras los ciudadanos querían regresar a la democracia ahora hay signos de grave insatisfacción con los partidos, los jueces, los congresos, que son los aparatos claves para una democracia.

La corrupción, la apatía de los ciudadanos, la sensación de inseguridad, las pandemias como el SIDA, el cólera, la violencia de baja intensidad, el negocio del crimen organizado y otras enfermedades sociales cruzan las fronteras y se suman a las amenazas al equilibrio ecológico, provocadas por la sobre explotación de las tierras, el smog permanente, y este cáncer erosiona la credibilidad ciudadana y amenaza la gobernabilidad.

El narcotráfico con su secuela de lavado de dineros, narcoterrorismo, economía paralela, atacó a los gobiernos de Colombia, México, Perú y Chile y a otros de la región.

Los gobiernos civiles de “segunda generación” también aparecen como exclusionistas en menor grado y con más frecuencia colocan a técnicos en puestos claves. Una tecnocracia sin rostro amenaza con quitarle poder a los grupos organizados de trabajadores y empresarios, a los partidos, a los parlamentos, e Iglesias que han sido debilitados ante poderosos ejecutivos, con mayor acceso a la información y a los medios de comunicación de masas.

Se han creado verdaderos “partidos transversales” formados por los dueños del poder que han expropiado a la sociedad civil y a los actores tradicionales su capacidad de iniciativa.

Gobernantes fuertes, que surgieron después de regímenes autoritarios y en democracias, pudieron arreglárselas para ser electos o, re-electos y gobernar mediante “decretazos”. Es cierto que cambiaron los grupos y sectores favorecidos cuando llegaron al poder pero la cultura política del clientelismo, el compadrazgo, de “la movida para mis amigos y la ley para mis enemigos” fue rodeando el ambiente de las reformas.

Para Eduardo Gamarra, esta mezcla híbrida, de “gobiernos fuertes” con “sociedades civiles débiles” dio como resultado una democracia basada en dos pilares: en la lógica de un neoliberalismo reestructurador y la distribución de símbolos como el derecho a voz y la libertad de expresión(36).

Nuevamente, el entorno internacional acudió en socorro de las reformas y el Consenso de Washington significó un apoyo para los líderes de segunda generación postautoritarios. La nueva panacea se resumía en más mercado, más modernización del estado y más gobernabilidad.

El exceso de celo ideológico antiestatista y una suerte de campaña de terror contra el tamaño del estado, lejos de ayudar a la causa del libre mercado logró lo opuesto, dar tribuna a los nostálgicos del estatismo.

En algunos casos los tributos, el tamaño del gasto fiscal y los sectores no privatizados son excesivos pero es cierto que nadie discute que un modelo neoliberal con un sector privado fuerte no puede prescindir de un marco regulatorio e institucional sólido, aunque pequeño.

Entre 1987-1989 la noción reforma estructural tenía otro contenido para los académicos, el FMI y los políticos. El discurso antiestatista se había consolidado en la región más allá de las notables diferencias económicas y políticas de cada país.

Paulatinamente, “La sensación de urgencia de los años inmediatamente posteriores a la eclosión de la crisis de la deuda se ha mitigado. Sin embargo, casi todos los países de la región siguen sufriendo las consecuencias de la explosión de la deuda en los años 70 y

primeros 80. En concreto, los pagos de intereses sobre la deuda externa siguen representando porcentajes elevados del PIB; en Colombia, por ejemplo, casi el 3 por ciento, y en Brasil, casi el 2 por ciento. En algunos países -el ejemplo fundamental es Nicaragua-, la magnitud de la deuda es tan grande (más del triple del PIB) que serían precisos acuerdos masivos de reducción de la deuda para lograr una solución a largo plazo. Tras casi diez años de transferencias netas negativas de recursos, América Latina tuvo transferencias positivas del resto del mundo en 1991. La magnitud de las entradas netas de capital en cada país crecieron drásticamente en 1992 y 1993 y llegaron a sobrepasar los 20.000 millones de dólares USA” (37).

Muchos acontecimientos que no se pueden examinar por razones de espacio, ayudaron a crear una nueva imagen de América Latina pero los matices son importantes. Chile ha roto las barreras históricas en materia de ingreso de dinero fresco, desde 1990 adelante. También ha ocurrido un fenómeno similar en otros países de la región donde todos compiten por ser más atractivos para los inversionistas extranjeros, a tal punto, que a veces se ha facilitado sin querer el ingreso de dineros sucios.

El Cono Sur siguió con su apertura política y democrática pero adaptada a su propio pasado y a su herencia cultural estatista y corporativista. En este sentido, estos experimentos se asemejan más a lo ocurrido en España, Alemania y Francia que al modelo de EE.UU. Incluso más, proponer a EE.UU. como en el único modelo digno de ser emulado por la región y convertir a ese país en un “exportador de democracias” como señala el libro de Abraham Lowenthal, corre el riesgo de crear anticuerpos innecesarios. La sobreventa del modelo no ayuda a su sobreconsumo. En verdad es poco lo que puede hacer EE.UU. por la democracia en esta nueva fase. Seguramente seguirá exportando y apoyando sus instituciones, pero esa nueva ley, como las otras, se “acepta pero no se cumple”. EE.UU. debería tomar en cuenta las tradiciones autóctonas para que estos programas de apoyo no caigan en el vacío.

Escenarios Futuros

Se iniciaron estas páginas con el propósito de ilustrar un proceso complejo y difícil. En base a lo anterior y examinando otros análisis prospectivos se pueden proponer las siguientes tendencias y macro-escenarios para el futuro de las Reformas. De hecho, la realidad no se puede encapsular y lo que ocurre en cada país contiene elementos híbridos de uno y otro escenario.

I) Consenso en el sistema de alianzas de la coalición gobernante.

Se produce cierto clima de estabilidad, y en la medida que todos coinciden que no hay otra salida, la desmovilización de los actores opositores a las reformas facilitaría su consolidación.

Chile es un ejemplo donde la Concertación legitimó ese modelo de reformas neoliberales con más democracia. Mientras la oposición desearía un “segundo impulso modernizador” con menos estado y más transparencia en los marcos regulatorios. En otros países de la región el futuro es más frágil, porque algunos grupos sueñan con volver a una matriz estado céntrica.

II) Crece la espiral de conflictos entre democracia y mercado.

Hay conflictos donde, en nombre del mercado, se puede opacar la democracia y bajo el paraguas del regionalismo, se esconden fuerzas proteccionistas que temen al libre mercado. Estos conflictos se expresan en fuerzas centrífugas de la desintegración, el separatismo por razones étnicas o de otro orden. En consecuencia, el triunfo de los mercados libres no está asegurado. Aldo Vac sostiene que el proceso de consolidación de la Reforma no ha terminado(38).

Este nuevo escenario, al decir de Guillermo O'Donnell, se define como una "democracia delegativa", que combina mecanismos de representación con el debilitamiento del poder estatal. Se produce una desmovilización de los actores sociales tan activos en el pasado y baja el perfil de la política. Argentina, Perú y Brasil eran los casos más críticos de este tipo de situación.

III) La despolitización de la sociedad.

Las Reformas Económicas se desprestigiaron cuando en el reparto de los beneficios ganaron los partidos políticos. Ello explicaría el discurso anti-político de Menem, Fujimori y Collor de Mello. Los nuevos caudillos de segunda generación, se distanciaron de las cúpulas partidarias que concentraban poder y se vincularon a otros sectores influyentes.

Ese déficit democrático se denomina una "ciudadanía de baja intensidad" porque no habría un Poder Legislativo que sea relevante y, por ejemplo, la justicia privada es un hecho en Colombia y otros países. Por este camino se podría llegar a un escenario extremo del caos y la crisis orgánica - si no hay crecimiento y la oposición al modelo se transforma en mayoría.

IV) Democracia fragmentada y exclusionaria con reformas neoliberales

Regímenes con una democracia dual, se trata de países con un poder fuerte de la clase dominante, y con un alto grado de exclusión de los que no comparten el modelo y de corrupción de aquellos que lo manejan.

Los empresarios y los trabajadores organizados recibirán los beneficios de la Reforma y los otros que no se organizan, no entran en el reparto de bienes escasos. Ese es el futuro si se mantiene una ciudadanía de "baja intensidad", con una maquinaria política eficiente y una economía que crece a ritmos positivos, pero con costos sociales duros para los que no se integran al modelo y no lo apoyan.

V) Modernización con participación y visión de futuro.

Se transita de una democracia exclusionaria a otra inclusionaria; de un estado pasivo a otro activo y de una situación de ciudadanía de baja intensidad y ausente a otra participativa.

Se trataría de usar el estado para evitar caer en un escenario donde el mercado y el progreso económico se transforma en el fin que justifica todos los medios. Se trataría de evitar que la hegemonía del mercado o del estado, disminuyan a la persona y a sus

cuerpos intermedios. Se buscaría rescatar el valor de la política como servicio, desde la perspectiva del más débil.

El mercado no puede ser el medio, el fin y el método que gobierna las relaciones entre los seres humanos. Es un camino útil y positivo para generar riqueza. No es el único fin de la sociedad dar libertad al mercado, sino lograr el Bien Común y mejorar la calidad de vida de las personas(39).

Como se advirtió al lector, no hay posibilidad de predecir un escenario puro excluyendo a otros. De hecho, América Latina está repleta de contradicciones, y a veces se asemeja a un "caos orgánico" y a situaciones parecidas a un mosaico con elementos de varios escenarios.

Sin duda que un ambiente de globalización ayudará a hacer de las reformas y el regionalismo abierto, un proceso casi irreversible. Lo importante es controlar el tiempo y la velocidad de los cambios. Tener capacidad de liderazgo (softpower) para establecer la agenda que conviene a nuestra tradición y crear estructuras de liderazgo con países claves de diferentes regiones, convocando a otros en torno a nuestras preferencias, que a veces coinciden con las de Washington u otras grandes potencias, otras no. Recordando que nadie hará nada por la región si no es capaz de hacerlo por sí misma.

En relación a los niveles de conflicto esperados, es probable que no se repita la tesis "a mayor bienestar mayor estabilidad". Los actores, si ven bienestar a la mano, consumo y "créditos sin moverse de la oficina", estiran la cuerda y aumentan el nivel de expectativas y demandas por sobre lo normal.

Las elites se unen a minorías estratégicas y neutralizan a las mayorías en los esquemas de democracia dual. El poder del estado y la capacidad de distribuir beneficios en forma desigual le permite a las coaliciones gobernantes mantenerse en el poder si no cometen demasiados errores.

La tendencia es que se favorecerá al estado competitivo, a la empresa y al trabajo organizados y se penalizará al resto. La visión de que la economía determina todo es obsoleta y en ese sentido el factor político es endógeno al éxito económico. No se puede dejar esa variable política como externa y decorativa a los planes de desarrollo, del sector público o privado, porque tarde o temprano se hará presente.

Consideraciones Finales: Optimistas y Escépticos

En política la rueda de la fortuna no se detiene y las reformas tienen ese mismo devenir. Algunos observadores sostienen que las reformas no han concluido en su totalidad y otros son pesimistas sobre su futuro.

Como se vio en estas páginas, a través de los comentarios de la obra de Edwards, el proceso de reformas, durante el decenio 1982-92, no ha terminado. Quedaron pendientes algunas cuestiones sin resolver, a las que América Latina va a tener que hacer frente al comenzar el nuevo milenio. Se trata de la sustentabilidad de las reformas latinoamericanas. En concreto, si las reformas tienen probabilidad de ser duraderas o si, por el contrario,

pueden verse revocadas, con lo que América Latina se hundiría de nuevo en el dirigismo, el populismo y la desigualdad. Este desafío es apremiante tras la crisis del peso mexicano en diciembre de 1994(40).

En el año 1992, las reformas estaban comenzando a dar fruto a medida que los países experimentaron mayores tasas de crecimiento. Se había obtenido el equilibrio macroeconómico, las exportaciones estaban aumentando y la productividad había crecido en forma sustancial. Al mismo tiempo, a partir de 1991 el capital extranjero de origen privado fue entrando en la región a un ritmo que sorprendía incluso a los observadores más optimistas.

No todo es color de rosa, porque de hecho hay una inadecuación de la infraestructura física que se ha deteriorado gravemente y, en muchos países, el nivel de pobreza había aumentado. La inflación seguía siendo elevada y resistiéndose, incluso en algunos de los mejores casos, a descender a números de una sola cifra. Además, en varios países las reformas económicas no se vieron acompañadas de la modernización de las instituciones políticas y de una reingeniería del gobierno. El malestar político se manifestó en las calles en Brasil, Guatemala, Haití, Perú y Venezuela. Chiapas, a principios de 1994, y la toma de la Embajada de Japón en Lima a inicios de 1997, recordó de forma brutal a los analistas que al proceso de modernización de América Latina le faltaba mucho para terminar.

Se necesita un “segundo impulso” modernizador, el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos, la gestión eficaz de las entradas de capital, el alivio de la pobreza, la reducción de las desigualdades, el aumento del ahorro, uso del software power, un estado de competición para lograr un equilibrio entre un crecimiento y un desarrollo autosustentable(41).

Hay una certeza de que las reformas en Chile han provocado alarma en los grupos pro-ambientalistas dentro y fuera del país; se critica que han perdido su impulso inicial y si no se retoma la iniciativa, el país sería superado en su liderazgo reformista por sus vecinos del Atlántico y del Pacífico.

Como señala Edwards, “En casi todos los demás países es demasiado temprano para saber si los programas orientados hacia el mercado van a sostenerse y van a lograr producir el despegue definitivo de América Latina. El paso de la fase de ejecución a la de consolidación va a ser, desde luego, uno de los retos más difíciles a los que se va a enfrentar la mayor parte de los países de la región durante los próximos años. Este avance hacia la consolidación precisará claramente ocuparse de cuestiones relacionadas con la pobreza y la desigualdad. Si no se hace así, existe un peligro real de que las reformas se queden estancadas, e incluso de que los votantes nostálgicos se muestren de nuevo en favor de viejos programas de estilo populista”(42).

El neo-populismo, el estatismo, el neo-autoritarismo, ahora se pueden camuflar en nuevas expresiones que piden un estado interventor y que recaude más impuestos, ahora por razones de proteccionismo ecológico u otras, y no solamente por las antiguas razones distributivas.

Hay autores que son más optimistas, como el analista Alexander Barros, quien escribió “la revolución capitalista se ha consolidado firmemente en América Latina. Las otras alternativas no tienen legitimidad... Ahora la gente es feliz y ello llegó gracias a la

revolución capitalista"(43). En nuestra opinión, ese optimismo es típico de Brasil, pero es excesivo. No obstante, algo de razón tiene el analista al señalar que hoy el modelo se ha legitimado y que ahora el estado, se trata de un estado virtual, que ha reducido su capacidad de producción basada en su territorio y capacidades físicas, como señala Richard Rosecrance(44). Su poder se emancipó de su tierra y ahora su preocupación esencial es que invierte en su gente, en su capacidad de conocimiento y en su educación. Conocimiento e información es poder y esa es la ventaja comparada de las naciones. Se asemeja a la corporación virtual que tiene una gran cabeza pero un cuerpo pequeño. El estado virtual, es una entidad que negocia, comercia, regula, es transparente, reducido, persuade, educa, convence, comunica. El estado virtual y competitivo, y el mercado global serán más fuertes. El mercado se debilitará en algunos sectores y el estado en otros. Lo nuevo es que el mercado necesita un estado firme y viceversa.

La revolución de las comunicaciones y la teledemocracia obligan a los políticos, a los operadores económicos, a tener una estatura y una responsabilidad moral inédita, de lo contrario serán castigados en las urnas. Sin embargo, los gobiernos de turno pueden manipular la situación de mayoría, imponiendo visiones unilaterales a sociedades civiles que todavía no salen del letargo consumista y viven el éxtasis del mercado. Es fácil caer en la tentación de abusar del poder mediante el manejo de las mayorías por la propaganda y la seducción de los votantes con el uso de los medios masivos que pueden eliminar de la política los debates de fondo.

Prolifera una visión superficial de la postmodernidad, que duda de todo valor absoluto, de la razón, la autoridad, Dios, la religión y por cierto de la Política y de la Virtud aplicada a la vida económica. El "hombre light" define lo "políticamente correcto" como lo que está de moda, lo que tiene consenso y un apoyo numérico, sin pensar que esas decisiones son logradas a veces al margen de consideraciones éticas. Se divorcia así la Ética de la Política y de la Economía y lo que prevalece es la máxima de un utilitarismo y un maquiavelismo vulgar en las relaciones sociales, económicas y políticas.

Ya no sería práctico ni ético, subordinar la Política y la Economía a los requerimientos exclusivos de la persona humana, con sus deberes y derechos. Ese sería error de países pragmáticos que sobreviven a la globalización pero que se avergüenzan de su pasado, su identidad, y dejan el liderazgo a otras culturas y modas extranjerizantes. Ya no son líderes, porque su mirada es el corto plazo y su única preocupación, encontrar un nicho en el mercado.

Es hora de dar respuesta a las nuevas generaciones que observan el maquiavelismo de los viejos en todas sus formas. Esta generación nueva demanda transparencia, autenticidad en los líderes y en los actos del gobierno. Ellos representan a los ciudadanos que han sido expropiados de su poder de influencia real. Esta coyuntura obliga a repensar el futuro de las reformas a la luz de un horizonte más amplio, con un proyecto de país más allá de los vaivenes de las elecciones y los mercados.

El imperativo ético se ha escuchado en los parlamentos, las bolsas de valores y la calle. Ha llegado el momento de jugar limpio, es un buen negocio y porque esa es la garantía para ser aceptado como un país normal y serio.

Hacia el futuro se debería subordinar el tiempo a esos criterios de verdad y justicia, eso es lo que significa politizar el Tiempo, es decir, no desperdiciarlo al servicio de metas innobles sino usarlo con criterios de responsabilidad frente a las futuras generaciones.

El futuro dependerá de la capacidad de la empresa privada, de la sociedad civil y de la ciudadanía para recuperar el poder usurpado por las burocracias y para poner el estado y el mercado al servicio de la persona y de la familia subordinados a esos valores que son permanentes.

Como se ha señalado, gracias a la Globalización, al Regionalismo y a la Reforma, en los umbrales del Tercer Milenio existen avances materiales que podrían abrir esperanzas para todos, pero no se debe dejar de lado un auténtico desarrollo humano que no es solamente crecimiento económico sino que implica un desarrollo integral, que incorpora la dimensión espiritual y de la cultura, el respeto al medio ambiente, sin dejar esperando a los 230 millones de pobres que no han recibido todavía los beneficios del progreso.

Ese es el gran desafío del siglo XXI, derribar entre todos, con una estrecha coordinación de todos los actores públicos y privados, ese otro Muro, el de la pobreza, que destruye las familias y la autoestima de los que quedaron al margen de la modernidad, manteniendo fracturada a la región y a sus sociedades.

Un proyecto país con sentido de futuro debería enfatizar una verdadera revolución educacional, para poder lograr en el futuro un equilibrio entre el crecimiento económico y preservación del medio ambiente, una armonía entre desarrollo espiritual y material; entre equidad y productividad. Ese es el Talón de Aquiles de una América Latina en un mundo sin fronteras.

WSG.The University of Portland, 5 de enero 1998.

III. Las Reformas Económicas: Argentina, Brasil y México

Ricardo Ffrench-Davis

Asesor Principal de la Comisión Económica para América Latina, CEPAL

El objetivo de las reformas económicas es obtener una producción más eficiente, de mejor calidad y de mayor volumen, en beneficio de la gente. La función de la economía es servir a la población y mejorar su standard de vida de manera sostenida a través del tiempo, evitando así grandes altibajos que generan conmociones y traumas, tales como la crisis de 1982 a través de toda América Latina y el Efecto Tequila en 1994 en México.

Muchas veces se aplican reformas o políticas económicas que funcionan bien durante algún tiempo pero luego colapsan, con los consiguientes costos en términos de producción y empleo. Esto pone a la orden del día el tema de la eficacia y de la sustentabilidad de las reformas a través del tiempo. La eficacia se puede medir por la disponibilidad de bienes y servicios y su distribución, aunque los aspectos distributivos son más difíciles de cuantificar.

Aquí revisaremos algunas de las reformas que se han llevado a cabo en América Latina, tomando como ejemplo los casos de Argentina, Brasil y México, que representan más del 60% de la población y más de tres cuartas partes del producto de la región. De hecho, México fue un caso paradigmático entre 1991 y 1994; un ejemplo que muchos recomendaban imitar. También haremos referencia a Chile y a algunas cifras para el promedio de América Latina.

¿Qué resultados deben considerarse y en qué momento del tiempo? Es indispensable mirar hacia atrás y para eso debemos referirnos a promedios de años anteriores. Es importante considerar, por ejemplo, si hablamos de un promedio de tasas de más veinte y menos diez o de uno de más cinco y menos de siete. Los promedios pueden ser iguales pero las implicancias distributivas y sobre el entorno en que se desarrolló la actividad productiva son muy distintas. La estabilidad económica es clave para el buen desempeño del empresario -lo cual tenderá a reflejarse en una mayor rentabilidad- y es muy importante para que el trabajador pueda mantenerse en una mejor situación mediante la estabilidad de su empleo y una evolución más favorable de su salario promedio a través del tiempo. La inestabilidad es muy perjudicial para el 99% de las empresas y de las personas. Es, por lo tanto, importante considerar cómo nos estamos moviendo en el tiempo, evitando el sobrepesimismo y el sobreoptimismo basado en el corto plazo.

Cuadro 1
PRODUCTO INTERNO BRUTO
(tasas de crecimiento anual, %)

	1970-80	1980-90	1990-94	1995	1996
Argentina	2.8	-0.9	7.7	-4.6	4.4
Brasil	8.6	1.6	2.3	4.2	3.1
Chile	2.5	2.8	6.8	8.5	7.2
Colombia	5.4	3.7	4.0	5.2	2.1
México	6.7	1.7	2.6	-6.2	5.1
América Latina ^a	5.6	1.2	3.6	0.3	3.7 ^b

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales, expresadas en US\$ de 1980.

^a Incluye los 17 países de habla hispana, más Brasil y Haití.

^b Cifra preliminar.

En el cuadro 1 podemos observar cifras de larga perspectiva para estos cuatro países y para el promedio de América Latina. Para los años setenta, vemos países como Argentina y Chile que tuvieron poco crecimiento y, otros, como Brasil y México que crecieron mucho, con tasas promedio anual de 9% y 7%, respectivamente. Recordemos que Brasil y México eran dos países muy pobres en los años cincuenta y el Cono Sur -Argentina, Uruguay y Chile- era la zona más rica y más desarrollada de América Latina. En Centroamérica, Costa Rica tenía la mejor posición relativa. Pero Brasil y México se fueron nivelando con el resto de países de la región, en especial en los años setenta. En comparación con estos dos países, Argentina y Chile tuvieron un comportamiento menos dinámico, entre 2.5% y 3% de crecimiento anual. El promedio de América Latina para esos años era de un 5.6%, lo que no era un mal desempeño. En efecto, el mundo estaba creciendo alrededor de 4% por año, y los países desarrollados alrededor de 3.5%. Corea, Taiwán, Hong Kong y Singapur crecían al 9%. Por lo tanto, podemos decir que Brasil y México eran más similares a los "dragones" del Este Asiático en su crecimiento económico de los años cincuenta, sesenta y setenta.

Durante la "década perdida" de los ochenta, Argentina muestra un muy mal desempeño, con una caída del producto. Hay una tasa negativa de crecimiento entre el ochenta y el noventa de alrededor del 1% por año; es decir, en 1990 el producto argentino era 10% menor que en 1980 y la población había crecido cerca de 20% -entre 1.3% y 1.4% por año. Por lo tanto, el producto por habitante era 30% menor el año noventa que el ochenta. Esto se debió, en parte, a la poca generación de capacidad productiva y a la subutilización de esa capacidad. Hacia 1990, Argentina estaba muy desarticulada, con problemas de gobernabilidad, con gran incertidumbre y una tremenda inflación, que alcanzó a 1.300% en ese año.

En el caso de Brasil, Chile y México el desempeño del producto no fue tan negativo. América Latina en promedio creció sólo 1.2% anual, en comparación al 5.6% del decenio anterior, que es más o menos el promedio de 1950 a 1980 de la región. En síntesis, observamos un desempeño muy negativo durante los años ochenta asociado a la crisis de la deuda externa.

Esta crisis se originó a comienzos de la década, principalmente por un excesivo uso de financiamiento externo, que llevó a que en cierto momento los acreedores cortaran el flujo a países que habían ido acumulando abultados stocks de deuda externa año tras año.

En los años noventa, Argentina experimentó una recuperación muy fuerte, a pesar de que no estaba invirtiendo mucho. ¿Cómo ha podido lograr esta recuperación sin gran inversión? Recordemos que la economía argentina en 1990 estaba muy desarticulada, por lo que la capacidad instalada se estaba utilizando poco. En ese contexto, Argentina mejora su productividad, pero lo más importante, ordena su economía, lo que le permite utilizar mejor la capacidad productiva existente. Pero hay problemas, ya que la capacidad productiva en algún momento se ocupa plenamente, y la única forma de crecer es invirtiendo.

Esta situación se ha repetido muchas veces. Sucede en Chile en 1971-72, en el Perú de Alan García en 1985-86, y sucede, en algún grado, nuevamente en Chile en 1980-81. La economía pareciera estar creciendo mucho y, sin embargo, no se estaba invirtiendo lo suficiente para ello. Lo que está haciendo es utilizar las fábricas, las tierras, los puertos que estaban subutilizados. Pero esto tiene un límite y cuando se alcanza ese límite, para que la producción en cada empresa crezca, debe crearse nueva capacidad productiva. Y eso se logra con fuerza de trabajo mejor capacitada y con más cantidad de capital físico -más fábricas, más obras de riego, más puertos, más aeropuertos, más caminos, etc. Para esto se requiere mayor formación de capital o inversión interna eficiente, hecha ya sea por nacionales o por extranjeros.

Argentina tiene una gran recuperación desde 1991 pero insuficiente inversión, a pesar de que utiliza gran cantidad de fondos externos. Brasil aún no se recupera, y en 1994 todavía está con una inflación de 930%, y a mediados de ese año ésta llega a 50% en el mes. O sea, el ritmo de inflación era notablemente alto. La economía brasileña también estaba desarticulada y con problemas de gobernabilidad, no al nivel de Argentina en 1990, pero estaba produciendo bastante por debajo de su capacidad productiva. Esta situación en Brasil es tres años posterior a la que sucedió en Argentina en 1991, país éste que tuvo un fuerte ingreso de capitales externos desde 1991 en adelante.

México tuvo un crecimiento modesto de 2.6% en el cuatrienio 1991-94, con una enorme utilización de financiamiento externo. Este financiamiento es de muy corto plazo, que infla artificialmente los precios de las acciones de las empresas y de los bienes raíces elevando sustancialmente la demanda por estos activos, en desmedro de la utilización de esos recursos, principalmente para la formación de capital. En lugar de comprar las mismas propiedades, las mismas empresas, se debe aspirar a tener más empresas, empresas en expansión y con mejoras de productividad, de calificación laboral, empresarial, etc. México, ya hacia fines de los ochenta, había recuperado su actividad económica. Por lo tanto, en los noventa no puede tener un aumento del PIB como la Argentina, basado en reutilización de la capacidad productiva existente. La economía mexicana, desarticulada en 1982-83 por la crisis de la deuda, se reforma y se reorganiza, acercándose así a la frontera productiva, es decir, logra producir más o menos al nivel de la capacidad disponible en las distintas actividades económicas. Entonces, México ya había pasado por este proceso en 1990; Argentina no lo había hecho aún.

Chile también había utilizado su capacidad instalada. Alrededor de 1989 se encontraba en el tope pleno de su capacidad de producción. ¿Cómo es posible que crezca cerca de 7% entre 1990-97? Porque la tasa de inversión en Chile, particularmente desde 1993, experimenta un salto. Desde 1993 hasta 1997 Chile tiene una tasa muy alta de inversión, notablemente más alta que cualquiera de los otros países latinoamericanos y que en cualquier año de su historia económica. Eso le permite crecer a una tasa del 6% o 7%, en comparación a los otros países que no siguen esa vía y que no pueden crecer sosteniblemente a esos niveles.

Con respecto a las exportaciones, cuando observamos su crecimiento en 25 años -Argentina, 5%; Brasil, 7%; Chile; 8% y México, 10% promedio por año- todos estos países tienen un desempeño más o menos positivo, siendo México el que tiene más éxito exportador, aunque todos presentan altibajos. Por ejemplo, ¿cómo se concilia ese crecimiento promedio de las exportaciones de 5% anual en Argentina en 1970-95 con la experiencia de un crecimiento récord de éstas post Tequila? Las exportaciones en Argentina tienen un crecimiento espectacular de alrededor de 25% en 1995, en comparación al período 1990-94 cuando crecieron sólo 3%. ¿Por qué se produjo ese gran salto? Hay dos razones principalmente. En primer lugar, la fuerte recesión interna -el producto cae 4.6% en 1995- lo que hace que una parte importante de la producción que antes se destinaba a consumo interno, se oriente hacia la exportación. En segundo lugar, Brasil, que es un país grande con una capacidad productiva tres veces mayor que Argentina y que es uno de sus principales socios comerciales, incrementa sus importaciones a una velocidad muy fuerte.

Cuadro 2
EXPORTACIONES DE BIENES
(tasas de variación anual en US\$ de 1980)

	1970-80	1980-90	1990-95
Argentina	2.1	7.1	7.1
Brasil	8.2	6.5	7.1
Chile	7.4	6.6	9.7
Colombia	3.7	6.4	5.4
México	10.2	8.8	10.5
América Latina (17) *	6.4	6.3	8.0

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales.

* Excluidos Panamá y Venezuela.

¿Por qué motivo las exportaciones crecieron de esta manera? Cuando uno observa el desempeño durante los ochenta, también encuentra cifras bastante elevadas del crecimiento de las exportaciones de toda América Latina. Al mismo tiempo, vemos que el producto no creció tanto. La razón es que las exportaciones representan sólo una parte del producto (véase el cuadro 3). En el caso de Argentina y Brasil, las exportaciones como proporción del PIB, representan solamente el 7%; en México, 13% y en Chile, 28%. Estados Unidos y Japón exportan el 10% de su PIB; Alemania y Francia, el 22%; y Costa Rica, el 70%, pues los países pequeños tienden a tener coeficientes notablemente altos. El crecimiento del producto es el promedio ponderado de lo que crecen las exportaciones y lo que se destina al mercado interno. Los países exitosos son dinámicos en las dos caras. En Corea, por ejemplo, las exportaciones crecieron fuertemente, pero las no-exportaciones también crecieron en forma muy intensa. Esto es lo que se llama competitividad sistémica: el conjunto económico funciona bien y las exportaciones no son un enclave aislado, sino que son actividades productivas muy conectadas con el resto de la economía. La actividad exportadora le compra bienes y servicios -bienes intermedios, maquinarias, etc.- al resto de la economía. Entonces, cuando ella crece va arrastrando al resto y el resto también va creciendo porque mejora notablemente la educación y la capacitación laboral, y se está invirtiendo en exportables y en no-exportables.

Cuadro 3
PRODUCTO, EXPORTACIONES E INVERSIÓN, 1994

	PNB ^a	Participación en el PIB ^b	
		Exportaciones	Inversión
Mundo	25,102.6	19.7	21.2
Estados Unidos	6,737.4	10.0	16.0
Alemania	2,075.5	22.0	22.0
Francia	1,355.0	23.0	18.0
Japón	4,321.1	9.0	30.0
Corea	366.5	28.0	38.0
Argentina	275.7	7.0	20.0
Brasil	536.3	7.0	16.0
Chile	50.1	28.0	27.0
México	368.7	13.0	24.0
Costa Rica	7.9	40.0	28.0

Fuente: Banco Mundial, *The World Bank Atlas, 1996*.

^a Producto Nacional Bruto, en miles de millones de US\$ corrientes.

^b Porcentajes.

Por otro lado, en el ámbito fiscal, se observan cambios muy profundos en América Latina. En los años ochenta hubo déficit notablemente elevados. Tenemos así países con un déficit de 10% del producto, esto es, gobiernos que gastaban más que los impuestos que recibían, en montos equivalentes a un 10% o más del total de la producción nacional. Estas proporciones son insostenibles en el tiempo, pues en algún momento se debe financiar este exceso de gasto sobre los ingresos. En efecto, cuando se gasta más de lo que se produce o se gana, luego se debe gastar por debajo del ingreso a fin de generar un superávit que permita servir parte de la deuda acumulada en los períodos de déficit.

El cambio es muy profundo en América Latina. En los noventa, México llega a una situación fiscal, en lo global, esencialmente sana. Argentina, a su vez, también pasa por varios años de superávit. Es muy importante recordar la responsabilidad fiscal, pero también atender al comportamiento del sector privado. En México, donde nació el efecto Tequila, y en Argentina, que lo siguió, por ejemplo, no fue el sector público sino el sector privado el que se desequilibró. Ninguno de los dos sectores es perverso ni eficiente *per se*. Ambos dependen en parte de las señales económicas que reciben. Es lo que sucede en México y en Argentina, en que el sector privado recibe una mala señal -tipo de cambio muy barato y fondos externos muy abundantes- que lo impulsan a gastar dólares en bienes importados pues le resultan a menor costo que los nacionales. Al exportador lo desestimula a exportar, al pagársele menos pesos reales por los dólares que genera vendiendo sus productos en el exterior. Y el mercado siempre responde a las señales de precios. Eso es el mercado, la reacción de los agentes económicos a las señales de precios; y, por lo tanto, es clave que estas señales sean correctas.

Los bancos, con una supervisión prudencial débil, en muchos casos prestaron dinero en forma irresponsable. Si recorremos América Latina, encontramos a México y Venezuela sumidos en una tremenda crisis bancaria asociada a una mala selección de carteras. En Argentina y en Brasil sucedió algo semejante, aunque de manera menos intensa. En Chile se experimentó una grave crisis bancaria en 1983. Y al final, toda la población se ve obligada a responder a través del Fisco por el dinero perdido. Una consideración importante es que siempre hay que ser muy estricto en lo financiero. El sistema financiero exige confianza y no se puede partir de la base de que toda la gente es bien intencionada y responsable, que tiene un horizonte de largo plazo. Hay mucha gente con visión cortoplacista, que busca ganar hoy día y mañana, sin importar lo que suceda después. Entonces es fundamental que el sistema financiero funcione de manera responsable. Sin embargo, hay muchos contrastes en este aspecto, con México, Argentina y Brasil exhibiendo distintos grados de debilidad en sus sistemas de supervisión prudencial; y Chile, en cambio, con una supervisión prudencial bastante estricta desde el año 1985 y que se ha mantenido, perfeccionándose en el tiempo, evitando de este modo que el problema del período 1975-83 se repita otra vez.

En cuanto al gasto fiscal, en muchos de los países encontramos solución en el balance global, pero problemas en la composición y en ciertos gastos esenciales. El conjunto de países, incluyendo a México y Brasil y en alguna escala a Argentina y Chile, sufrieron principalmente en los años 80 deterioros de la calidad de la educación y de los gastos en ese rubro. Esta tendencia se ha prolongado por 10 ó 15 años. Fundamentalmente, se observa una reducción de los salarios de los profesores y una reducción de la inversión en educación en el conjunto de América Latina. Las situaciones fiscales van mejorando, pero

al mismo tiempo van surgiendo gastos muy esenciales para el desarrollo social y para el desarrollo productivo. En contraposición, podemos ver cómo en los países del Este Asiático la situación es muy distinta, donde la buena calidad y la intensidad de la educación han jugado también un rol clave. Para tener sociedades más equitativas y más productivas, se precisa mejorar la distribución de la productividad a través de la sociedad. Así, es más viable que el conjunto de la economía vaya creciendo a ritmos de 6% o 7% por año: si esto se logra durante 30 años, cambia la faz de un país.

En el sector externo, México hace sus reformas comerciales hacia mediados de los ochenta. Opera una liberalización comercial relativamente rápida, pero con cierta gradualidad, y durante sus primeros pasos la acompaña de un tipo de cambio real alto, lo que permite al sustituidor de importaciones defenderse y competir mejor con las importaciones, y al exportador incrementar más sólidamente su volumen exportado. Argentina, por su parte, hace su reforma comercial en 1991 en forma muy rápida, seguida a continuación por un atraso cambiario muy fuerte. La reforma argentina parte con un tipo de cambio real alto, pero con una hiperinflación, de modo que aunque la estabilización de precios demore sólo unas cuantas semanas, ese lapso es suficiente para que el tipo de cambio pierda mucho poder adquisitivo y, cuando se alcanza la estabilización, el tipo de cambio real se ha rezagado significativamente. Si, adicionalmente, se ha comprometido a mantener el tipo de cambio nominal fijo, en relación uno a uno con el dólar, la situación deriva en un tipo de cambio real atrasado. En consecuencia, en el sector externo se va a producir un desequilibrio. Los inversionistas se van a desalentar porque tanto los exportadores como los sustituidores de importaciones -que representan la mitad o el 60% del producto- van a estar compitiendo con los productores extranjeros con un tipo de cambio no competitivo y atrasado. Esto desalienta la inversión y la sustentabilidad del proceso de desarrollo.

Los problemas surgieron a fines de 1994 y en 1995 ante la necesidad de ajustar la economía a la realidad. En el caso argentino, no se podía vivir de flujos externos netos de US\$10.000 a US\$12.000 millones anuales. México, hacia 1994, recibía unos US\$29.000 millones. Brasil tuvo una apertura más gradual, partiendo con un tipo de cambio real alto. Esto sucedía entre 1991-93, pero el tipo de cambio también tuvo un rol estabilizador importante en 1994. Se partió con un tipo de cambio alto, pero con una inflación del 50% mensual y, por muy rápido que ésta se detenga, no se trata de un proceso inmediato. En Brasil hubo una reducción de la inflación muy rápida, pero no fue instantánea. En ese proceso el tipo de cambio se va atrasando, a la vez que cumple un rol activo en la estabilización de los precios. Entonces, se produce una situación en la que no se quiere tener inflación, pero tampoco se quiere tener el tipo de cambio atrasado. Se quiere entonces detener la inflación para tener desarrollo productivo, pero al mismo tiempo el atraso en el tipo de cambio complica el desarrollo.

Cuadro 4
DEFICIT EXTERNO Y TIPO DE CAMBIO REAL

DEFICIT EN CUENTA CORRIENTE ^a							
(Millones de US\$ de cada año)							
	1983-90	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Argentina	1.413	647	6.546	7.363	10.070	2.468	4.025
Brasil	1.554	1.443	(6.140)	608	1.451	17.718	24.137
Chile	1.101	287	1.065	2.421	1.045	-96	2.977
Colombia	668	(2.363)	(925)	2.081	2.833	4.340	4.793
México	592	14.995	24.919	23.487	29.165	1.877	2.097
América Latina (19)	7.956	18.901	36.915	45.895	48.919	36.376	40.880
A.L.-Venezuela (18)	9.653	20.670	33.168	43.679	53.051	37.908	48.252

INDICES DE TIPO DE CAMBIO REAL ^b								
(1987-90 = 100)								
	1983-86	1987-90	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Argentina	78.5	100.0	67.3	62.6	60.1	63.3	70.3	71.9
Brasil	117.2	100.0	93.2	100.5	90.8	73.1	55.5	51.1
Chile	68.8	100.0	100.1	96.6	97.9	97.8	93.6	89.3
Colombia	65.1	100.0	112.1	99.3	96.6	83.0	83.1	79.5
México	96.0	100.0	81.3	74.8	71.2	73.1	108.0	97.6
Promedio de América Latina (18)	97.4	100.0	87.1	86.0	81.1	74.8	78.2	75.7
Ponderado Simple	85.8	100.0	96.4	95.0	93.7	92.1	95.5	94.2

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

^a El saldo de la cuenta corriente aquí incluye como ingresos corrientes las transferencias unilaterales privadas. En 1994 éstas alcanzaron a US\$9.500 millones en la región. Se excluyen las públicas, con un monto de US\$ 2.500 millones.

^b Corresponde al promedio anual de los índices de tipo de cambio real (oficial principal) de la moneda de cada país con respecto a las monedas de sus principales socios comerciales, ponderado por la importancia relativa de las exportaciones hacia esos países.

Sin embargo, en Argentina este fenómeno fue más dramático que en Brasil, ya que este último país si bien atrasó el tipo de cambio, no se amarró con un tipo de cambio nominal fijo. De este modo, tiene flexibilidad para ir corrigiendo el atraso cambiario y lo ha estado haciendo paulatinamente. El tipo de cambio es hoy día en Brasil un poco más elevado en términos reales de lo que era hace un año atrás. Es así como tiene más autonomía en ese sentido que Argentina, que está más comprometida al mantener un precio relativo equivocado. Un tipo de cambio atrasado es un precio muy importante incorrecto, y si es difícil corregirlo a través del tiempo con mejoras de productividad, esto es aún más difícil con la economía semi frenada. Argentina frena en 1995 y corrige el desequilibrio del sector externo, y México pasa de un déficit de US\$29.000 millones anual a prácticamente cero en un año, pero el producto cae 6.6% y la inversión 29%. En el caso argentino, la producción disminuye 4.6% y la inversión 16%; el desempleo pasa de una cifra ya alta de 12% a una

de 17%, los salarios reales bajan, creándose una serie de situaciones que son costosas para el futuro, porque desincentivan la inversión y el desempleo provoca efectos distributivos. Si se mira qué es lo que pasa a través del tiempo, para que estos países recuperen el producto por habitante que tenían en 1994, van a pasar unos años. No son 10 años, pero son 3 años perdidos si recién en 1997 se recupera el PIB per cápita de 1994.

Se debe evitar llegar a esas situaciones no endeudándose a niveles insostenibles. Jurídicamente, esos fondos recibidos no constituyen deuda sino inversiones en la bolsa, compras de bonos, depósitos bancarios, etcétera, y por distintos mecanismos sólo una parte aparece incluida en las estadísticas habituales de la deuda latinoamericana. Es así como el grueso de los recursos recibidos por México, por ejemplo, no estaban incluidos como deuda. Son pasivos externos, aunque no jurídicamente deuda tradicional.

Brasil está en situación de consulta, con flexibilidad cambiaria, con el tipo de cambio atrasado y con un proceso de reactivación económica. Desde mediados de 1996 la economía brasileña se está reactivando. Brasil está en un proceso de recuperación, pero con un déficit externo grande. En 1996 éste fue de US\$24.000 millones. A pesar de que Brasil es un país muy grande (con un PIB 60% mayor que el de México), US\$24.000 millones de déficit externo es un monto demasiado abultado.

Cuadro 5
PRODUCTO INTERNO BRUTO TRIMESTRAL
(tasas de variación porcentual) ^a

	Argentina	Brasil	Chile	México	Perú	América Latina ^b
1994						
I	11.5	4.8	3.8	2.3	10.7	5.4
II	9.2	2.9	4.7	5.6	16.1	5.4
III	7.2	6.0	4.0	4.6	11.0	5.8
IV	6.6	9.3	4.6	5.2	14.4	7.4
1995						
I	2.7	9.9	7.3	-1.0	12.7	5.7
II	-5.1	5.7	8.4	-9.8	8.7	-0.1
III	-8.1	1.2	8.9	-8.1	6.5	-2.3
IV	-7.0	0.2	9.6	-5.8	0.8	-2.2
1996						
I	-3.2	-2.3	9.2	-1.0	0.0	-1.5
II	4.8	2.3	6.3	7.2	2.9	4.3
III	6.6	6.8	5.4	7.4	2.9	6.7
IV	9.2	5.0	7.3	6.3	5.1	6.2
1997						
I	8.1	4.2	3.8	5.1	4.8	5.1

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

^a Respecto a igual trimestre del año anterior.

^b Ponderado en base a la participación del PIB de cada país en cada año en el PIB de la submuestra de cinco países. En 1995 y 1996, los cinco países considerados representaron cerca del 80% del PIB regional.

Estas situaciones de pronto aparecen como muy alejadas de los temas no especializados, sin embargo afectan a toda la gente. En México todos saben que hubo efecto Tequila; los políticos, la autoridad de gobierno, los empresarios, los dirigentes sindicales, los campesinos, todos han sido conmovidos de una u otra manera por el gran shock. Algo semejante sucede en el caso argentino, aunque de modo no tan intenso, ya que en Argentina el déficit era proporcionalmente menor que en México. Son períodos en los cuales los países se dejan arrastrar por la atracción que en el corto plazo ejerce el ingreso de capital; sin embargo, el problema es que ese financiamiento responde a diferenciales de rentabilidad y a expectativas, los cuales pueden cambiar radicalmente en poco tiempo, con la consiguiente desaparición del financiamiento externo. Esto es particularmente crítico en los países que se endeudan en exceso, los que se tornan muy dependientes del financiamiento externo, ya que deben convivir con dos tipos de agentes: los que están tomando los capitales, y los que tienen que responder por ellos. Esto se hace generalmente a través del fisco, avalando a los bancos y a los deudores que no pueden pagar, para defender la imagen del país y preservar el buen nombre crediticio posterior. Es así como se dan estas situaciones tan injustas donde unos gastaron los recursos y otros después tienen que pagarlos, con el conjunto del país hundiéndose transitoriamente y perdiendo bienestar y capacidad económica por un lapso prolongado.

En el caso de Brasil, las autoridades están haciendo una serie de esfuerzos para suavizar este proceso, y eso implica flexibilizar la política cambiaria, tratar de controlar la presión de corto plazo del mercado tratando de elevar el tipo de cambio y de desalentar parte de los ingresos de capitales. Del mismo modo, Colombia y Chile han estado aplicando encajes, impuestos o normas que desalientan el exceso de capitales de corto plazo. Existe aquí un problema de cantidad y de composición, la clave es cuánto financiamiento externo se necesita y cómo se utiliza. En lo referente a las tasas de inversión fija -esto es, lo que se invierte en equipos, maquinarias, infraestructura, construcciones comerciales, residenciales, etc. cada año en cada país como proporción del PIB- la tasa promedio de América Latina en los años ochenta fue de 17% y en los noventa fue ligeramente superior. Sin embargo, aunque la situación pareciera mejorar, hay problemas. En 1994 encontramos cierta recuperación (18.6%), seguida por una caída de casi un punto en 1995 como resultado del efecto Tequila. Por otra parte, si consideramos la tasa de inversión de los años sesenta y setenta, vemos que América Latina invertía en la segunda mitad de los setenta 24%, cifra muy superior a la registrada en las dos últimas décadas. ¿Cuánto han invertido durante 30 o 35 años Japón, Corea, Taiwán? Entre 30 y 35% del PIB. Cifra similar a la que están invirtiendo Indonesia y Malasia, países que pertenecen a la segunda franja de países de esa zona que tienen un fuerte crecimiento. En contraste, América Latina está aún muy distante de esas cifras, a pesar de los flujos de capitales que ha recibido del exterior en los últimos años.

La causa de esta diferencia es que una parte importante de estos fondos no se destinaron a la inversión sino que se gastaron en consumo. Es decir, cada familia promedio ahorra menos, ya que si uno consume más con un mismo ingreso, está ahorrando menos, que es la contrapartida del financiamiento externo. Y esto es consecuencia de los incentivos del mercado, que están sesgados hacia el consumo financiado con recursos de otros y, por ende, sesgados en contra de la inversión en un contexto donde el gasto social esencial en los países de la región estaba deteriorándose. Un ejemplo destacado de esto último es la evolución de la inversión en educación, que necesita financiar renovación de programas y capacitación y salarios decentes a los profesores.

En consecuencia, es indispensable encontrar condiciones que fortalezcan la formación de capital y que disminuyan la brecha existente entre lo que se había alcanzado 15 años atrás y lo que enfrentamos hoy en día. Algunos pueden argumentar que hoy se invierten menos recursos porque somos más productivos, pero, ¿acaso los japoneses, los coreanos y los taiwaneses son tan improductivos que para crecer al 8 ó 9% necesitan invertir 30% o 35% del PIB? Por supuesto que no. Lo que sucede es que se necesita cantidad y productividad. Tenemos el caso de países que invirtieron mucho como Argelia, 40% del PIB y crecía sólo modestamente debido a la baja productividad. Entonces, el problema es de cantidad y de calidad y tenemos que crear las condiciones para que esto funcione mejor.

Hay una variable que es muy clave y que pareciera hacer la diferencia para los hombres o mujeres que toman las decisiones de inversión en los noventa. El inversionista desea que su producto se venda, que tenga demanda en el mercado. No desea quedarse con la mitad de la fábrica o la mitad de la tierra improductiva, o con un mal precio para el producto que vende, o con un tipo de cambio demasiado bajo. ¿Qué sucede con la inversión?. Mencionamos que para el país latinoamericano promedio, alrededor del 20% del producto se exporta y un 80% se destina al mercado interno. Una parte de eso son sustitutos de importaciones y otros son productos que no son comercializables internacionalmente. Hay una serie de servicios comerciales que se hacen en el barrio y ni siquiera se transan entre dos barrios de la ciudad, se hacen y se consumen en determinado barrio.

Es clave que el inversionista prevea al momento de tomar sus decisiones que va a enfrentar un contexto más o menos estable y dinámico cuando su inversión madure. Lo que le interesa es un crecimiento sostenible. En las economías que repetidamente se aceleran y luego se recesan, el grueso de los inversionistas que está operando para este 80% del mercado interno sufre esa inestabilidad, aunque el 20% restante que opera para el mercado externo no lo sufre tanto, ya que tiene todo el mundo para vender. Hay muchos que por el tipo de bienes y servicios que producen, no pueden salir al mundo a vender y sólo cuentan con su entorno, su barrio, su ciudad y su país. Ese inversionista necesita esta percepción de estabilidad. América Latina tuvo en los años ochenta muchos altibajos, y en muchos casos las caídas fueron pronunciadas y las recuperaciones graduales, con una brecha muy grande entre la capacidad productiva y el uso de esa capacidad. Hay trabajos económicos empíricos que demuestran que ésta es una variable muy determinante del comportamiento de los que toman las decisiones de cuánto, cómo y en qué invertir. Es por eso necesario crear condiciones macroeconómicas estables para el inversionista. De hecho, esto repercute también muy positivamente sobre el ámbito distributivo. Los grandes retrocesos distributivos son producto de estas grandes caídas. Tal es el caso de México y Argentina en 1995 con un gran deterioro distributivo y el gran retroceso en 1982 en Chile, Argentina y México. Esto es consecuencia de que los habitantes de menor ingreso tienen menos capacidad para escapar de las crisis. A su vez en los períodos de expansión, éstos corren más lento que el 5% o 10% más pudiente de la población, que así aprovecha mejor las oportunidades en el período de bonanza.

En consecuencia, es clave la estabilidad con dinamismo, tanto para lo distributivo como para lo productivo, y tanto para los inversionistas como para los trabajadores. Finalmente, los consumidores son tanto los trabajadores como los inversionistas, de modo que lo importante es que el consumidor, en su posición como productor, esté progresivamente mejor.

IV. La Reforma Económica en América Latina y la Globalización Financiera

Hernán Somerville

Presidente de la Asociación de Bancos e Instituciones Financieras de Chile

Sin duda que una de las reformas más importantes que se desarrollaron en Chile, en los últimos 20 años, es la reforma del mercado de capitales.

Un mercado de capitales eficiente es la base del crecimiento y desarrollo de un país, ya que permite canalizar el ahorro de las personas, de las empresas y de las instituciones. Cuando no existe un mercado de capitales eficiente, los ahorros o se desvían del proceso de inversión o se destinan a proyectos con menos rentabilidad social, o en definitiva se desvían totalmente del sistema de inversión nacional. En distintas épocas de nuestro devenir histórico hemos observado cómo los capitales chilenos se han invertido en el exterior, no de la manera en que hoy se invierten, sino de una manera diferente, fuera de los libros de contabilidad y sin ningún beneficio público o doméstico.

En términos simples, para invertir un país requiere ahorro, el que puede ser doméstico o externo. El ahorro doméstico puede ser a su vez ahorro de las personas, ahorro de las empresas y ahorro público. En estos momentos en Chile existe un pool de ahorro doméstico de alrededor de un 23 a un 24 por ciento del producto, habiendo caído desde rangos del 27 al 28 por ciento debido al deterioro de los términos del intercambio de los últimos 2 años. De este ahorro nacional un 10% corresponde al ahorro forzoso que hacen las personas a través del sistema de seguridad social o AFP. Después tenemos el ahorro público. Este es uno de los pocos Estados del mundo que ahorra entre un 3% y un 4% del producto.

La inversión chilena total supera en unos 3 puntos al ahorro doméstico, los que corresponden a ahorro externo, lo cual es positivo puesto que indica una baja tasa de ahorro proveniente del exterior en proporción al ahorro total, lo que confiere al país mayor autonomía e independencia del ahorro externo para financiar su proceso de desarrollo.

¿Cómo se ha llegado a tasas de ahorro doméstico del 25% a partir de niveles del 13% a 14% de hace algunos años?

Se ha llegado a eso a través de un proceso de reforma del Estado, a través de la reforma previsional del año 80 y la reforma del mercado de capitales. La primera ha permitido que un Estado que era normalmente deficitario, hoy pase a ser un Estado que genera ahorro público. La segunda permitió generar este enorme volumen de ahorro a través del sistema de AFPs, mientras que la tercera ha permitido generar en Chile instituciones solventes, eficientes y creíbles, que recogen el ahorro de las personas y de las empresas y lo dirigen de una manera eficiente al proceso de producción.

Esto último es un punto central, porque un país teóricamente podría tener un alto nivel de ahorro, y ese ahorro no necesariamente dirigirse a la inversión productiva eficiente, sino malgastarse en consumo o bien fugarse al extranjero. Obviamente un proceso eficiente de

inversión y ahorro depende, en parte, del estado del mercado de capitales y en parte también de las otras reformas que abrieron nuestra economía a la competencia externa y que permitieron enormes aumentos de productividad. El mérito no es sólo del mercado de capitales, claro está.

¿Qué es el mercado de capitales chileno en este momento, y cuáles son sus actores y componentes? El mercado de capitales chileno tiene distintos actores y en un rápido resumen podrían señalarse los siguientes:

Primero, el sistema bancario financiero. Este sistema maneja actualmente activos por aproximadamente 76 mil millones de dólares, es decir, la relación más alta que hay en América Latina de activos de los sistemas financieros a producto bruto.

Después tenemos el sistema de seguridad social, que fue reformado el año 80. Del viejo sistema de distribución, se pasó a un sistema de capitalización, el que no sólo trae como beneficio mejores jubilaciones hacia futuro, sino que conlleva también un efecto colateral: la creación de un enorme nivel de ahorro, manejado eficientemente por empresas privadas especializadas y canalizado por éstas hacia el proceso de inversión. Hoy día tenemos casi 30.000 mil millones de dólares acumulados de ahorro previsional, que están en inversiones, acciones, instrumentos de renta fija, etcétera.

Otro importante inversionista institucional, las compañías de seguros, manejan en Chile activos por aproximadamente 6 mil millones de dólares.

Estas son cifras muy importantes si uno examina que el producto chileno es de sólo 76 mil millones de dólares. En función del tamaño de la economía, es un mercado de capitales muy grande, muy importante y muy sólido. Este mercado de capitales ha permitido financiar la inversión, el alto crecimiento, y el ahorro nacional. En otras palabras, el mercado de capitales está permitiendo financiar las inversiones que empresas chilenas están haciendo fuera de Chile, en Perú, Argentina, Brasil y otros países de la región.

Además de manejar un importante nivel de activos, el mercado de capitales chileno goza de gran prestigio tanto doméstico como en el exterior, en virtud de una muy buena supervisión pública y de reglas muy claras en cuanto a manejo de información confidencial, información pública, contabilidad regular, etcétera.

Es así como, gracias a este mercado de capitales, el país ha podido financiar con ahorro doméstico la mayor parte de sus procesos de inversión. Las empresas acuden a los distintos actores del mercado de capitales, ya sea colocando acciones que son después inscritas en la bolsa y suscritas por el público individual, o los inversionistas institucionales. Hoy en día si se observa a las grandes empresas chilenas, en altos porcentajes son propiedad de los fondos de pensiones, y esto es muy importante porque los trabajadores a través de este sistema han pasado a ser propietarios y se han beneficiado de la enorme expansión que han tenido las empresas chilenas. Obviamente, a futuro esto se va a traducirse en mejores pensiones.

En cuanto a la reforma de la legislación de bancos, se puede mencionar que hasta el año 70 este país básicamente tenía muy pocas instituciones bancarias, las que en el fondo manejaban recursos públicos. El Banco Central asignaba recursos fiscales a los bancos; existían bancos por áreas de la economía, habiendo una institución que se especializaba en Mercado Hipotecario, otro en Ganadería, otro Industrial. Básicamente eran administradores

con muy poca eficiencia. Habían restricciones en cuanto a tasas de interés, tasas máximas, tasas mínimas, lo que daba lugar a un mercado absolutamente regulado, ineficiente y que no cumplía su propósito de canalizar el ahorro hacia el proceso de inversiones. La gran reforma de los años 74-77 operó de una manera satisfactoria al comienzo, pero con el transcurso del tiempo mostró algunas debilidades en cuanto a la regulación y la supervisión pública. El sistema hizo crisis al comienzo de los años 80, en parte debido a la crisis externa que afectó al país, y en parte por responsabilidades domésticas: un manejo que no era el más adecuado, una supervisión pública que no era eficiente y un marco regulatorio que demostró no ser el óptimo.

Todo este escenario cambió sustancialmente, partiendo por el marco regulatorio. La supervisión pública mejoró en forma notable. Se profesionalizó, se hizo muy idónea y hoy en día es, sin duda, la mejor supervisión pública que existe en América Latina. A nivel operativo, los bancos han incorporado tecnología de punta; los profesionales son muy buenos y los procedimientos se han modernizado y perfeccionado. Es por ello que, en cuanto a base patrimonial, procedimientos internos, nivel gerencial, nivel de tecnología, calidad de activo marco regulatorio, y marco de supervisión pública, Chile detenta un sistema financiero que, en mi opinión, es el más sólido en América Latina.

Es un sistema financiero que funciona perfectamente bien, cubriendo las necesidades financieras domésticas de las personas, mediante créditos de consumo o hipotecarios, y de las empresas, a través de toda una gama de créditos para financiar capital del trabajo, comercio exterior, compra de activo fijo, o planes de expansión internacional como los que ya hemos mencionado.

Finalmente, en lo que se refiere al mercado accionario, que era un mercado prácticamente inexistente en Chile hasta 1970, muy débil en la década de los 70, y que también obviamente sufrió un impacto muy fuerte durante la crisis de la deuda externa a comienzos de los 80, hoy exhibe una situación diametralmente opuesta, manteniendo, por ejemplo, una de las relaciones más altas en el mundo entre valor de mercado y producto nacional. ¿Cómo se llegó a eso? A través de una reforma legal muy profunda realizada en 1985, que fue capaz de brindar un marco idóneo para la inscripción y apertura de empresas en bolsa, así como la estandarización de la información financiera, factor crucial para la generación de confianza hacia el público. El proceso de privatización significó que acciones de las empresas que se privatizaba iban a la bolsa y generaban una oferta de acciones al público. Otro factor importante fue la conversión de deuda externa en capital de riesgo, con lo cual se dieron incentivos para que la deuda externa se transformara en capital de riesgo a través de la bolsa. Finalmente, los fondos de pensiones y los inversionistas institucionales fueron invirtiendo en acciones de estas empresas privatizadas o abiertas en bolsa, inicialmente de una forma muy cautelosa, hasta alcanzar hoy un 30% aproximadamente de su cartera total.

Todos estos distintos factores se coludieron para transformar una bolsa muy pequeña y poco dinámica en una bolsa que representa más del 100% de la economía chilena. Bolsa que además está muy vinculada a las bolsas internacionales, dado el número de las empresas chilenas que cotizan hoy en la Bolsa de Nueva York, sometándose con ello al marco regulatorio más sofisticado y exigente del mundo, como es el de dicha bolsa. El próximo paso para estas empresas debiera ser registrarse en Londres y Tokio, que son los otros dos grandes mercados bursátiles del mundo, para darle más profundidad al Mercado de Capitales local.

En síntesis, esta reforma del mercado de capitales no es toda la historia del éxito que ha tenido el país. Además se impulsaron la reforma fiscal, la reforma laboral, la rebaja de aranceles y la apertura económica general, que implicó un enorme desafío de competencia y eficiencia para las empresas chilenas. La importancia de la reforma del mercado de capitales fue permitir aumentar la tasa de ahorro doméstica de manera espectacular, reduciendo con ello la dependencia del ahorro externo. Ahora el desafío es superar ese nivel de ahorro nacional del 23%-24%, en el que se encuentra estancado hace casi 10 años.

Uno de los elementos importantes en este ámbito es lograr un mayor nivel de ahorro público. Las cifras actuales de ahorro público son destacables, pocos Estados del mundo ahorran. Sin embargo, se puede hacer más porque el Estado ha recaudado una enorme cantidad de recursos adicionales y es perfectamente posible aumentar el ahorro público en 3 puntos porcentuales más.

El ahorro de las personas también puede ir más allá del ahorro forzoso que se hace a través del sistema de AFP. Esto no se hace con discursos patrióticos o cadenas de televisión, sino con incentivos concretos: decididamente debe abordarse el tema de una reforma tributaria en Chile.

Definitivamente, la reforma del mercado de capitales le ha dado a Chile un ahorro nacional importante, lo que a su vez le ha dado mucha autonomía respecto del ahorro externo. Gracias a este ahorro nacional, la crisis mexicana de hace 2 años no provocó impactos significativos en Chile. Pese a que el Banco Central suele decir que el encaje es el responsable de esto, la verdad es que este país no sufrió impactos por tener recursos propios, por tener ahorro público, ahorro previsional y ahorro de las empresas.

El mercado de capitales ha permitido aumentar la tasa de ahorro nacional, reducir la dependencia del ahorro externo y además financiar la expansión que están realizando las empresas en el exterior. Es relevante señalar la importancia de esta expansión desde punto de vista nacional. Para muchos este proceso de inversión en el extranjero habiendo todavía en Chile problemas de empleo y pobreza es un contrasentido. ¿Por qué invertir recursos chilenos en crear empleo en el Perú o en Argentina? La respuesta es simple: el tamaño de nuestra economía. Invirtiendo en el Perú, Argentina, Brasil o en Colombia, que son grandes mercados, se puede obtener una mayor rentabilidad que la que se obtiene solamente en nuestro mercado. Esta rentabilidad vuelve a Chile vía utilidades, ganancia de capital que a su vez incorporan a las empresas chilenas beneficiando a sus accionistas. Recordemos ahora que esos accionistas son los fondos de pensiones de los trabajadores chilenos, cuyas pensiones futuras se ven beneficiadas por esta diversificación.

Estas inversiones se han hecho en países que han comenzado procesos de reformas como el chileno, en momentos en que los activos de estos países valían mucho menos que los activos en Chile; por ejemplo, cuando Enersis o Chilgener compraron 2 centrales eléctricas en Colombia, lo que pagaron por los activos es mucho menos que lo que valen las empresas chilenas equivalentes, en términos de producción de energía. Algo similar ocurre cuando se compra un supermercado en el Perú. La aplicación de criterios de administración y cultura organizacional desarrollados en Chile permiten aumentar la productividad desde un nivel muy bajo en que se encuentran, obteniendo entonces una importante rentabilidad por la inversión realizada.

Entonces, desde el punto de vista de la empresa y sus accionistas hay un claro beneficio, pero también del punto de vista país estamos hablando ya de un ingreso adicional a los ingresos tradicionales. Cuando se analizan los ingresos nacionales, éstos son básicamente las exportaciones y las inversiones.

Tampoco es cierto que estas inversiones estén creando empleo fuera de Chile. En muchos casos la expansión en Argentina o en Perú se está haciendo con personal chileno, con tecnología y contabilidad chilena, con lo cual se está generando directa e indirectamente empleo en Chile, y eso también es muy importante, puesto que se está transformando al país en un centro de negocios.

Este proceso de reforma del mercado de capitales se ha generalizado también en otros países de América Latina: al igual que en Chile, en la región se ha tomado conciencia de que para poder crecer hay que invertir, y la inversión tiene que ser financiada por ahorro, y que el ahorro externo es importante pero no suficiente pues aumenta la dependencia del país y su vulnerabilidad en tiempos de crisis. Así vemos como Argentina, Perú, Colombia y México están introduciendo sistemas de pensiones no sólo con miras a una mejor jubilación para sus trabajadores, sino también por la ventaja colateral de generar un ahorro de largo plazo.

Como negocio financiero el sistema de pensiones tiene un pasivo de largo plazo, por lo que requiere activos de largo plazo para hacer el calce. Hay una gran discusión hoy en día en Venezuela sobre esta materia. El problema típico es cómo financiar el cambio, ya que al pasar de sistema de reparto a otro de capitalización individual el Estado deja de percibir recursos que antes recibía mensualmente de los trabajadores activos y que usaba para pagar las jubilaciones de los pasivos. Hoy en día los trabajadores activos se están generando su propia jubilación a través del sistema de capitalización individual, mientras que el Estado se queda con el viejo pasivo introduciéndolo al presupuesto público. Así se manejó el tema en Chile.

En otros países se están buscando otras alternativas. Por ejemplo, en Bolivia, las acciones de las empresas recién privatizadas se colocarán en los fondos de pensiones para que respondan por el pasivo al Estado. En Venezuela, que tiene una enorme industria petrolera, una de las alternativas es privatizar dicha industria y poner parte de las acciones en fondos de pensiones de manera que los dividendos respondan por el pasivo del Estado.

En definitiva, los países latinoamericanos se han dado cuenta de que éste es el sistema jubilatorio más sano a futuro, porque presta mejores jubilaciones y además permite un desarrollo del mercado de capitales.

Adicionalmente, estos países han modificado sus legislaciones bancarias para tener un sistema financiero más ágil, más flexible, que atraiga el ahorro del público individual y de las empresas. Las lecciones de la crisis son en este sentido muy profundas. Casi todos los Estados pasaron por el trauma de tener que apuntalar a sus bancos insolventes, mal supervisados y peor capitalizados, salvamento que tuvo un costo altísimo, no sólo en términos de los recursos públicos utilizados para ese fin, sino que además de la credibilidad del sistema. Porque el público, después de experiencias de este tipo, se torna reacio a llevar su dinero al banco, interrumpiendo con ello el proceso de inversión. Es por ello que la recuperación de la confianza, tanto del público como de los inversionistas, ha pasado por esta cirugía radical del marco regulatorio y de los criterios de supervisión y capitalización.

Finalmente, los países de la región se han dado cuenta también de que las empresas no sólo necesitan financiamiento bancario, sino que también requieren capital propio, y que una de las formas de solidificar el capital de las empresas, de aumentar el capital social, pasa por un mercado accionario estable, profundo, con adecuadas reglas de información y mecanismos que, junto con evitar conflictos de interés, proteja a las minorías. Antes sólo los grandes accionistas estaban cabalmente enterados de las políticas de dividendos. Hoy, la nueva legislación de valores chilenos obliga a que a lo menos un 30% de las utilidades de una empresa sean distribuidas entre los accionistas en la forma de dividendos.

Este ha sido entonces el aporte del mercado de capitales al extraordinario desarrollo reciente que ha experimentado la economía chilena. Un mercado que después de vivir una crisis muy dramática ha encarado una serie de reformas y modernizaciones importantísimas, que hoy le permiten exhibir una robusta tasa de ahorro doméstico.

Este desarrollo corre en paralelo a la globalización de los mercados financieros, que a su vez plantea desafíos aún mayores para nuestro mercado de capitales. Si se observa lo que está sucediendo en estos mercados, es posible encontrar que ahorrantes ingleses invierten en instituciones financieras japonesas o norteamericanas, fondos de pensión holandeses invierten en España, etcétera. El caso más visible y paradójico es la relación entre el enorme ahorro externo japonés y el déficit público norteamericano. En Japón las personas y las empresas ahorran mucho más que lo que invierten en Japón; el excedente se invierte afuera del Japón, y particularmente en bonos del tesoro norteamericano. Si los japoneses en algún momento dejaran de financiar esto, habría una violenta alza de la tasa de interés norteamericana, lo cual nos afectaría a todos. A su vez, Estados Unidos es una economía con poco ahorro, pero muy estable, muy segura e innovadora, por lo que todo el mundo, incluyendo los japoneses, quiere invertir en ella.

La globalización también ha llegado a los mercados de América Latina, claro que con mucho rezago, moviendo montos mucho menores, con más riesgo, más preocupación y menos sofisticación. Así y todo hay agentes venezolanos invirtiendo en Colombia, brasileños en Uruguay, y personas naturales chilenas que tienen acciones en la Bolsa de San Pablo, en Caracas, Lima o Buenos Aires, o están comprando bonos rumanos o búlgaros. Y aquí no podemos hablar de la vieja fuga de capitales, muy por el contrario, estamos en presencia de operaciones absolutamente legítimas, hechas con dólares oficiales registrados en la contabilidad de empresas e individuos, con utilidades que generan impuestos en Chile. Y lo mismo corre para Argentina, donde no hay controles de cambio, o para Perú, Colombia o Venezuela.

Se estima que existen US\$ 5.000 millones en inversión chilena en Argentina, otros US\$ 3.000 millones en el Perú, mientras que en Colombia, a través de las inversiones eléctricas también hay un flujo de capitales chilenos muy importante. Esto es un proceso que va a seguir aumentando, pues se va generando una dinámica en donde las empresas más eficientes de países relativamente pequeños como Chile requieren de la inversión externa para aprovechar sus excedentes de capital, su imagen corporativa o su management de excelencia, ya que llega un punto en el que el mercado doméstico no alcanza para garantizar una rentabilidad significativa para sus accionistas, ya sean individuales o institucionales. Y conviene recalcar que esta globalización latinoamericana no ha ocurrido solamente en países política y económicamente estables como Chile. Ha ocurrido, por ejemplo, en Colombia, país que ha tenido problemas domésticos complejos en los últimos años, y cuyas empresas han salido fuertemente a invertir afuera, particularmente en

Venezuela, donde las dificultades también han sido muchas. Está ocurriendo también en la frontera entre Bolivia y Brasil, donde los brasileños invierten en tierras bolivianas para ampliar su capacidad de producción de soya.

Todo esto no habría sido posible sin la eliminación de los controles de cambio, que antiguamente no permitían que un brasileño invirtiese en Bolivia, Argentina o donde le diese la gana. Anteriormente o se hacía con dólares negros, o había que pedirle permiso a los bancos centrales, donde la autorización era lenta y compleja.

Otro gran espaldarazo han sido las reformas tributarias. Hoy se tiende ir en pos de una legislación tributaria eficiente y simplificada, ya que hay conciencia de lo inútil que es tener altos impuestos que nadie paga o que todos tratan de eludir, dada la actual movilidad de capitales y posibilidad de invertir cómodamente en cualquier parte del mundo.

De esta forma, con todas estas modificaciones legales -entre las cuales figura la reforma del mercado de capitales- y esta evolución de la mentalidad económica de los agentes públicos y privados, hoy en día los capitales, los esfuerzos empresariales, la inteligencia y la dedicación de la gente se dirige a países donde están dadas las mejores condiciones de estabilidad, transparencia y rentabilidad.

Por lo tanto, lo que se debe hacer en Chile es seguir generando condiciones que consoliden una rentabilidad atractiva para los negocios, y que esas rentabilidades sean gravadas de una manera razonable. El sistema tributario chileno es mejorable. Todavía hay bastante por trabajar en esa materia. Es necesario aumentar el ahorro público; es meritorio que este Estado ahorre, pero en vez de ahorrar tres ó cuatro puntos del producto, debiera estar ahorrando siete. Se debe, además, aumentar el ahorro de las personas, de las empresas, lo cual no se logra apelando al patriotismo, sino mediante incentivos concretos, incentivos que deben ser abordados a través de una Reforma Tributaria.

SEGUNDA PARTE

V. Perspectivas Políticas y Reformas Económicas en el Perú

Fernando Sánchez Albavera

Asesor CEPAL. Ex Ministro de Energía y Minas y Ex Diputado del Congreso Peruano.

La mayoría de los analistas coinciden en que la crisis que tuvo que enfrentar el Gobierno del Presidente Fujimori no fue sólo de carácter económico. Tenía componentes sociales, políticos y decididamente morales por la corrupción y el desprestigio de las instituciones democráticas, configurando la creciente aceleración de una dinámica que viene socavando los pilares de la sociedad. Como bien precisó en un trabajo pionero Matos Mar... “se trata de un desborde, en toda dimensión de las pautas institucionales que encauzaron la sociedad nacional y sobre las cuales giró desde su constitución como República. Esta dinámica procede de la movilización espontánea de los sectores populares que, cuestionando la autoridad del Estado y recurriendo a múltiples estrategias y mecanismos paralelos, están alterando las reglas de juego establecidas y cambiando el rostro del Perú”.

Puede afirmarse que la crisis de la sociedad peruana tiene su origen en la no concreción de lo que el historiador Jorge Basadre denominó la “promesa de la vida peruana”, que se planteó a raíz del surgimiento de la República. “La independencia fue hecha con una inmensa promesa de vida próspera, sana, fuerte y feliz.... y lo tremendo es que esa promesa no ha sido cumplida”.

Las Movilizaciones Populares y el Recorte de los Espacios Democráticos.

Si partimos de Basadre deberíamos iniciar el análisis desde la gestación de la República. Para fines de esta exposición podemos partir del turbulento decenio de los veinte. En esta década surgieron grandes movilizaciones populares que enarbolaron banderas descentralistas, cuestionando el centralismo de Lima y los rasgos semi-feudales que predominaban en gran parte de la sociedad peruana.

Estas fuerzas modernizadoras alcanzaron expresión orgánica con las fundaciones del Partido Aprista Peruano de Victor Raúl Haya de la Torre y del Partido Socialista de José Carlos Mariategui, que a su muerte se transformara en el Partido Comunista Peruano.

Alrededor de estas propuestas políticas se fue organizando la incipiente clase obrera, las clases medias y un importante contingente de intelectuales, que cuestionaban las relaciones de producción pre-capitalistas; el capitalismo dependiente de intereses extranjeros que predominaba en las plantaciones costeras y en la explotación minera; y la alianza entre la incipiente burguesía de la Costa y los terratenientes de la Sierra, que sustentaban un régimen oligárquico que marginaba del bienestar a amplios sectores de la población, especialmente a los de origen indígena.

El carácter excluyente de régimen empezó a ser cuestionado levantándose como temas centrales, tanto en la propuesta Hayista como Mariateguista, los problemas del indio, de la tierra, de las relaciones semi-feudales y del imperialismo.

El régimen respondió reprimiendo las movilizaciones urbanas y campesinas que se fueron gestando como resultado de la nueva dirección y dinámica orgánica que fueron adquiriendo los sectores populares destacando el papel de las clases medias en la consolidación del "frente de trabajadores manuales e intelectuales".

Cuando en determinados períodos las posibilidades de control por la vía democrática se agotaron no se vaciló en cancelar los espacios democráticos, instaurándose sucesivas dictaduras militares, que excluyeron de la política oficial no solamente a los importantes contingentes populares que se organizaban en los partidos Aprista y Comunista sino también a ciertas fracciones liberales de la alianza en el poder, que por razones de principio se opusieron a la instauración de regímenes autoritarios.

Entre las décadas de los treinta y los sesenta hubo en el Perú sólo cuatro gobiernos elegidos democráticamente y sólo uno concluyó su mandato (1939-1945), el del Presidente Manuel Prado. Los tres gobiernos democráticos restantes fueron derrocados, en los golpes militares de 1948, 1962 y 1968. Los otros fueron dictaduras militares o gobiernos seudo democráticos, como el del General Manuel Odría que derrocó al Presidente José Luis Bustamante en 1948 y llegó a la Presidencia de la República en 1950 como candidato único.

Vale la pena aclarar que no sólo las dictaduras militares combatieron y persiguieron al Partido Aprista, el más organizado y fuerte del país. También lo hicieron y hasta con mayor dureza, los dos únicos gobiernos elegidos por el "voto del pueblo".

La democracia se restauró en 1980, cuando fue elegido por segunda vez (1963-68 y 1980-85) el derrocado Presidente Fernando Belaúnde. Por tanto, entre 1930 y 1980, en nada menos que cincuenta años, hubo solamente 21 años de gobiernos que correspondieron formalmente a una democracia representativa, y el período más largo de continuidad efectivamente democrática fue de sólo 9 años (1939-1948), hasta concluir la década de los setenta.

Si se hace un balance a inicios de este decenio, cuando Alberto Fujimori ganó las elecciones de junio de 1990, podemos constatar que entre 1930 y 1990, en 60 años de vida republicana, se tuvo sólo 31 años con gobiernos democráticos y solamente tres presidentes elegidos, pudieron entregar su mandato bajo las normas constitucionales.

La sociedad peruana disfrutó de reducidos períodos de continuidad democrática que, sin embargo, no lograron superar el carácter concentrador y excluyente de las reglas de convivencia. Tanto las democracias como las dictaduras tuvieron en común la no satisfacción de las aspiraciones de bienestar de las grandes masas populares.

La cancelación y el recorte de los espacios democráticos coincidieron además, con una violencia que se expresó no sólo en persecuciones políticas. Hubo una gran dosis de intolerancia y una terrible violencia racial, cultural, social casi inherente al desarrollo de una nación que a criterio de Mariategui no era sino que estaba siendo, o sea una "nación en formación" y que además, recordando al historiador Jorge Basadre, fue conducida por una clase que no llegó nunca a ser efectivamente una "clase dirigente" sino simplemente una "clase dominante", incapaz de integrar a los peruanos y de formar una verdadera nación.

La Quiebra del Régimen Oligárquico

En la quiebra del régimen oligárquico confluyeron diversos factores que incluyen las luchas campesinas y urbanas; la irrupción de las capas medias; la creciente influencia de los intelectuales; los movimientos insurreccionales de los años sesenta; el deterioro de las alianzas dentro del bloque oligárquico; y las contradicciones entre los terratenientes y los empresarios urbano-industriales.

El Golpe de Estado de 1968, que encabezó el General Juan Velasco Alvarado se diferenció, junto con el de 1962, de los anteriores por provenir de un pronunciamiento institucional de las Fuerzas Armadas y no de un tradicional "cuartelazo".

El de 1962 fue un golpe esencialmente anti-aprista ante el triunfo de Haya de la Torre en las elecciones presidenciales de dicho año. El Partido Aprista había dado un viraje hacia la derecha para hacer tolerable su accionar político pero por sobre todo para defender el espacio democrático, después de una dura persecución, que duró casi cuarenta años y que en la historia del aprismo se conoce como el "período de las catacumbas" por los largos años de vida clandestina y de fuera de la legalidad que tuvo que afrontar dicho Partido.

Las Fuerzas Armadas vetaron el acceso de Haya de la Torre a la Presidencia de la República, a pesar que el Partido Aprista había abandonado definitivamente la vía insurreccional y optado por un programa de reformas que propiciaban la modernización de la sociedad. En ese momento, el programa Aprista planteaba básicamente políticas de intervención pública en favor de un gasto social más dinámico, redistribución del ingreso, cancelación de las formas tradicionales de tenencia de la tierra, especialmente en el agro de la sierra; fomento de la industrialización y nuevo trato con el capital extranjero.

Este programa expresaba los intereses de los grupos urbano-industriales y propiciaba una alianza política para enfrentar el avance de la nueva izquierda que empezó a cobrar fuerza a raíz de la Revolución Cubana. El APRA además, intensificó su combate al comunismo y denunció sistemáticamente a Cuba como punta de entrada de los intereses soviéticos en América Latina, pero planteando un nuevo tipo de relación con los Estados Unidos bajo una propuesta que Haya de la Torre denominó "interamericanismo democrático sin imperio". Es decir, una alianza para consolidar la democracia y modernizar integralmente la sociedad a través de más inversión extranjera y mayor incorporación del progreso técnico pero sin subordinación ni interferencias internas.

Mas allá de las acusaciones de fraude electoral que se utilizó para justificar el "Golpe de Estado" lo que más influyó en esta decisión fue el anti-apristismo sustentado en sus intentos insurreccionales y en el temor a que el partido más organizado del país copara los poderes públicos y las propias Fuerzas Armadas. La imagen que amplios sectores de la sociedad y los propios militares tenían del APRA es que se trataba de un movimiento totalitario y sectario que tenía una presencia significativa en diversas organizaciones de la sociedad civil.

Sin embargo, el anti-militarismo estaba ya, en ese momento, al margen de la propuesta Aprista que sin duda era la más coherente para desarrollar un capitalismo nacional. Los intentos de la dirección Aprista de ajustar su programa para que no entrara en contradicción con los intereses de los grupos dominantes le restó fuerza en el movimiento popular y amplió las posibilidades de otros partidos reformistas (Acción Popular,

Democracia Cristiana y Movimiento Social Progresista), del Partido Comunista Peruano y de las fuerzas de la nueva izquierda.

Los militares fueron adquiriendo mayor sintonía con las nuevas fuerzas reformistas, radicalizaron su anti-aprismo y decidieron cumplir un papel protagónico para frenar el avance del comunismo. El Golpe de 1962 creó las condiciones para que accediera al Gobierno, en 1963, Fernando Belaúnde Terry, al frente de una coalición reformista (alianza Acción Popular-Democracia Cristiana) que fue apoyada electoralmente por el Partido Comunista que consideraba al APRA el enemigo principal.

Las Fuerzas Armadas, interesadas en la modernización del país, para frenar tanto las opciones Aprista como de la izquierda, respaldaron el programa de la coalición reformista que encabezó Fernando Belaúnde que se sintetizaba en seis reformas básicas:

- **Reforma agraria**, para ampliar el mercado interno y hacer posible una mejor integración de las masas campesinas.
- **Reforma de la Administración Pública**, para hacerla compatible con una visión desarrollista del Estado.
- **Reforma Tributaria**, para garantizar un papel más dinámico del gasto público y satisfacer reivindicaciones sociales (educación, vivienda etc.).
- **Reforma Financiera**, para democratizar el crédito y fortalecer a los empresarios urbano-industriales frente a la oligarquía tradicional.
- **Reforma de la Empresa**, para generar relaciones armoniosas entre el capital y el trabajo, haciendo posible la participación de los trabajadores en las utilidades.
- **Reforma de la Educación**, para atacar a fondo el analfabetismo, integrar a las masas campesinas e impulsar una mayor movilidad social.

Estas seis reformas y medidas puntuales, como la solución del conflicto con la International Petroleum Company, cuya presencia en los yacimientos de La Brea y Pariñas se consideraba lesiva a la soberanía nacional ya que disfrutaba de un régimen concesional que le otorgaba en la práctica la propiedad de los depósitos, requerían de una depuración de la clase dominante, en favor de un mayor protagonismo de la burguesía industrial.

A pesar que programáticamente el APRA no podía estar en contra de estas reformas, las mediatizó e impidió, en algunos casos, al aliarse a los grupos políticos más conservadores (Unión Nacional Odriista y rezagos del Movimiento Democrático Peruano) para controlar las Cámaras Legislativas y evitar que la coalición reformista ganara más espacio en el movimiento popular. Así el APRA ganaba una cuota del poder desde el Congreso y se enfrentaba en las diversas organizaciones populares a los reformistas, comunistas y nueva izquierda.

La oposición Aprista se sustentaba más en intereses políticos inmediatos, pensando en las elecciones de 1969, que en una propuesta programática alternativa. Las pugnas entre las diversas fracciones partidarias fueron restando gobernabilidad al nuevo ensayo

democrático que presidió Fernando Belaúnde, que en lugar de enfrentar las serias contradicciones sociales las acentuaba abriendo mayores posibilidades de acción a las alternativas de izquierda.

Las guerrillas de 1965, de inspiración guevarista y castrista; las movilizaciones campesinas; y el fortalecimiento del movimiento sindical, con mayor presencia de los comunistas y las fuerzas de la nueva izquierda, fueron los detonantes que sensibilizaron a las Fuerzas Armadas sobre los peligros a la seguridad interior que encerraban los problemas de gobernabilidad del nuevo régimen democrático. Este fue el segundo intento reformista en democracia después del que encabezara el Presidente José Luis Bustamante, con apoyo del APRA en 1945 y que entró también en una crisis de gobernabilidad, siendo derrocado por el golpe militar de 1948.

Las Fuerzas Armadas desde hacía varios años habían desarrollado una concepción de seguridad interior que otorgaba especial consideración a la realización de reformas económicas y sociales. El fracaso de la coalición reformista de Fernando Belaúnde, el eventual triunfo Aprista en las elecciones previstas para 1969 y el peligro comunista las indujeron a buscar un papel protagónico en la ejecución de reformas que consideraban básicas para garantizar la seguridad interna. El pretexto para el segundo golpismo institucional fue el acuerdo alcanzado con la International Petroleum que fue considerado por las Fuerzas Armadas lesivo al interés nacional.

El Reformismo Militar

El Golpe Militar de 1968, que encabezó el General Velasco Alvarado y que fue también un pronunciamiento institucional, enarbó banderas anti-oligárquicas y nacionalistas y abrió un proceso de reformas mucho más profundas que las que debió realizar Fernando Belaúnde, quebrando el régimen oligárquico pero poniendo también en cuestión la propiedad privada, la presencia de empresas extranjeras y las relaciones con los Estados Unidos.

El reformismo militar afectó definitivamente una serie de corrientes empresariales que sustentaban la modernización de la economía nacional.

La Reforma Agraria, de inspiración solamente anti-feudal en su versión Aprista, afectó no sólo a los terratenientes más conservadores sino también a las plantaciones más modernas de la costa. La cooperativización de las empresas agroexportadoras afectó el poder financiero de grupos empresariales que si bien constituían el eje del poder oligárquico, habían desarrollado un capitalismo agrario moderno claramente diferenciado del gamonalismo andino.

Los grupos urbano-industriales que apoyaron los primeros impulsos reformistas fueron también afectados. La Reforma de la Empresa superó la idea de distribuir utilidades y perfeccionar la negociación sindical. Esta Reforma instauró las comunidades laborales que permitieron que los trabajadores accedieran a la propiedad y gestión de las empresas. A esto se sumó la expropiación de la industria básica (petroquímica, papel, cemento y otras) y la estatización del comercio interno y externo de los principales insumos industriales.

El dinámico grupo empresarial pesquero que había convertido al Perú en uno de los primeros productores y exportadores del mundo de harina y aceite de pescado fue también expropiado. El capital extranjero que controlaba lo sustantivo de la explotación petrolera, minería, electricidad, telecomunicaciones y banca fue igualmente expropiado.

Se constituyó un inmenso Estado Empresario que sustituyó a los grupos empresariales más modernos pero no logró mantener el dinamismo anterior en cuanto a la incorporación del progreso técnico, a la vez que experimentó serias contradicciones entre la gestión macroeconómica y la gestión empresarial.

Estas reformas redujeron significativamente el campo de acción de la iniciativa privada generando una fuerte intervención del Estado en la economía. Diversos grupos reacomodaron sus actividades estableciendo una mayor relación con las empresas públicas, a la vez que se generó un marcado rentismo empresarial derivado de un acentuado proteccionismo y del manejo discriminatorio de los instrumentos de la política económica que fueron incubando un grueso déficit fiscal. Asimismo, aumentaron las transferencias a las empresas públicas que cumplían un papel promotor vía precios subsidiados (insumos industriales, insumos para la industria alimentaria, electricidad, combustibles, etc.) que contribuyeron a su desfinanciamiento.

El gasto público creció sostenidamente pero con baja incidencia de la tributación en su financiamiento, sustentándose en un fuerte endeudamiento externo con la banca privada extranjera y con proveedores internacionales, factor que permitió la realización de importantes inversiones en infraestructura, construcción de refinerías, industrias básicas, nuevos proyectos mineros, explotación petrolera, etc.

El reformismo militar no era contrario a la inversión extranjera. El acentuado nacionalismo que marcaba el discurso oficial significó la expropiación de "empresas símbolo" de la dependencia externa, en el petróleo y la minería pero el Estado ingresó a cumplir un papel trascendental en la concertación de nuevas inversiones bajo reglas de juego distintas. Estas inversiones se hicieron sobre marcos contractuales que precisaban las obligaciones de las empresas extranjeras pero también las garantías que el Estado otorgaba a sus capitales.

En la década de los setenta hubo más inversión extranjera, a pesar del estatismo y las nacionalizaciones que en las dos décadas anteriores, así como mayores flujos de crédito externo de los bancos internacionales.

De otro lado, la política exterior incluyó nuevos contenidos y cobró gran dinamismo. Se adoptó una activa militancia "tercermundista", se cuestionó la institucionalidad convencional (OEA, organismos multilaterales) y se participó activamente en las organizaciones de defensa de los precios de las materias primas. Se abrieron asimismo relaciones con todos los países socialistas y la Unión Soviética empezó a jugar un papel protagónico en la defensa nacional.

En el contexto de las reformas surgieron nuevos actores sociales. Por un lado, la tecnocracia pública, especialmente los asignados a la actividad empresarial, que se convirtió en un actor importante del quehacer económico nacional, disfrutando de una cuota de poder que nunca había conocido la sociedad peruana; y por otro, se amplió el movimiento popular con el surgimiento de nuevas organizaciones en el campo y la ciudad,

en las que fue ganando un gran espacio la nueva izquierda que presionaba por una radicalización de las reformas.

Se afectaron los medios de comunicación social expropiándose los diarios de circulación nacional y tomando el control mayoritario de los canales de televisión y de una serie de cadenas radiales. Se planteó que los medios de comunicación deberían representar a los nuevos actores sociales pero el intento no se concretó quedando en un claro esquema de estatización, por temor al poder que venían alcanzado las nuevas organizaciones sociales.

Si bien desde el Estado se buscaba asignar un mayor protagonismo a estos nuevos actores, el carácter vertical y autoritario del régimen era contrario a la descentralización efectiva del poder y veía con temor el espacio que venía ganando la nueva izquierda que corría paralelo al debilitamiento de los partidos tradicionales. Se produjeron fuertes enfrentamientos por el marcado contenido reivindicativo que la nueva izquierda propiciaba en el marco de un discurso político que, aceptando la lucha legal, no descartaba la vía insurreccional.

Como se cuenta que alguna vez manifestó Fidel Castro a los conductores del Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada, la experiencia reformista de los militares peruanos fue lo más cercano a una verdadera revolución.

La Caída del Régimen Militar

El reformismo militar tuvo su mayor impulso e iniciativa en el período que lo condujo el General Juan Velasco Alvarado (1968-75) y puede considerarse el más avanzado de América Latina en una línea ajena a cualquier influencia de las internacionales comunista o socialista, lo que lo diferencia de las experiencias de Cuba, la Unidad Popular en Chile o del Frente Sandinista en Nicaragua.

Diversos factores confluyeron, además de las evidentes pugnas al interior de las FFAA, para que el proyecto militar perdiera dinamismo después del derrocamiento de Velasco Alvarado en agosto de 1975. Como en otras experiencias latinoamericanas, el impulso reformista careció de una adecuada gestión económica. Hubo poca disciplina fiscal, demasiado voluntarismo, excesivo endeudamiento externo sin real capacidad de pago, lo que fue incubando presiones inflacionarias.

En agosto de 1975 se inició la llamada "segunda fase" cuya dinámica fue "ajuste Económico y retiro político" que alejó al Gobierno militar de los movimientos sociales que sus reformas habían generado, capital que fue acumulado progresivamente por las fuerzas de izquierda y en menor medida por el APRA.

Un antecedente de lo que vendría después fue la movilización anti-velasquista de febrero de 1975, en la que confluyeron diversos intereses políticos y económicos, e inclusive de las propias FFAA y del exterior, interesados en frustrar la experiencia reformista y abrir trocha para que los partidos políticos retomaran protagonismo.

El ajuste económico y la conducción política fueron muy contradictorios hasta 1978, en que se logró aplicar un programa coherente de estabilización económica que se vio favorecido por una buena coyuntura de precios de las materias primas y por la maduración de los proyectos exportadores que se pusieron en marcha en la "primera fase".

La protesta popular se agudizó y por primera vez se concretó un gran "paro nacional" que puso en jaque al Gobierno del General Francisco Morales Bermúdez.

La convocatoria a elecciones para una Asamblea Constituyente en 1978 trajo un resultado insospechado. Lo novedoso no fue el contundente triunfo de Haya de la Torre que fue elegido Presidente de la Asamblea, viéndose las Fuerzas Armadas obligadas a rendir honores a quien había sido su enemigo principal, sino la aparición de la nueva izquierda variopinta como una gran fuerza electoral.

La constitución que alcanzó a firmar, antes de morir Haya de la Torre en 1979, consolidó lo sustantivo de las reformas militares, particularmente en lo que se refiere al papel del Estado y a la reforma agraria, no llegando a expresar sin embargo, las expectativas de los nuevos actores sociales organizados por la izquierda.

Se consagró un esquema no bien definido de "Economía Social de Mercado" aplicable tanto para un esquema liberal como para uno intervencionista.

No se introdujeron mayores reformas en lo que respecta al Poder Legislativo aunque se aumentaron las facultades presidenciales. Se constituyó el Tribunal de Garantías Constitucionales, el Consejo de la Magistratura y la Fiscalía de la Nación y no hubieron mayores cambios en el Poder Electoral aunque se instituyó el voto preferencial en la elección de parlamentarios.

En realidad, el cambio político más importante fue la regionalización del país, que recogió la aspiración descentralista que venía con fuerza desde la década de los veinte.

La Restauración de la Democracia

Contra todo lo que podía esperarse, en julio de 1980, una significativa mayoría electoral eligió a Fernando Belaúnde del Partido Acción Popular por segunda vez Presidente de la República.

Las pugnas en el APRA, a la muerte de Víctor Raúl Haya de la Torre, su compromiso con la salida electoral planteada por el Gobierno Militar y también, el gran rechazo a la imagen totalitaria que había acumulado el APRA desde muchos años atrás, frustraron su triunfo electoral. Por otro lado, si bien la izquierda dividida no era alternativa, confirmó una vez más el sustantivo contingente electoral que adhería a su propuesta aunque su representatividad se vio mermada por su fraccionamiento.

La democracia no solamente heredó los problemas derivados de la inflación y el consecuente deterioro del nivel de vida; la crisis fiscal, el elevado servicio de la deuda y del desfinanciamiento de las empresas públicas, sino que se vio rápidamente interpelada por un vasto movimiento social que agitaba reivindicaciones que no eran posibles de satisfacer.

También heredó el problema del narcotráfico que cobró fuerza en la segunda fase del Gobierno Militar y que logró influenciar a los partidos políticos, al igual que a Sendero Luminoso que se había gestado pacientemente durante la década de los setenta.

La nueva izquierda tuvo una activa participación en el Parlamento, instancia que consideraba como una "caja de resonancia" de las luchas reivindicativas, pero mantuvo un discurso insurreccional llamando a utilizar "todas las formas de lucha".

Sin embargo, rápidamente se fue acomodando a la legalidad lo que la hizo entrar en fuertes contradicciones con su base social, a la que pretendía contentar con el radicalismo verbal y con demandas de corte populista. La izquierda legal se fue haciendo cada vez más una "izquierda populista" dejando el camino insurreccional al Partido Comunista, versión Sendero Luminoso, y al Movimiento Revolucionario Tupac Amaru (MRTA) que se organizó a comienzos de los ochenta.

La sociedad peruana se había transformado notablemente en los últimos decenios por las fuertes migraciones del campo a la ciudad. Esta concentración poblacional en barrios marginales, significaba una fuerte presión para un Estado que entraba económicamente muy debilitado a un régimen de democracia representativa.

En realidad, el "Desborde del Estado" ya se había producido pero no alcanzaba todavía la magnitud que asumió al concluir la década de los ochenta. Alrededor de una población urbana que pasó del 57% en 1970 al 64% en 1980 y al 70% en 1990 -sobre una población total que aumentó de 13 a 17 millones de habitantes- se articularon una serie de reivindicaciones que fueron utilizadas para ensayar esquemas de gestión populistas que no eran viables.

Además, la presión de lo urbano fue desplazando el interés político por la sierra lo que generó un vacío que fue llenado por la acción de Sendero Luminoso.

Los problemas centrales de la sociedad peruana, tales como el reducido tamaño del mercado interno; la fuerte concentración del ingreso; la concentración espacial de la producción; la desarticulación sectorial y regional del aparato productivo; la vulnerabilidad de las exportaciones de materias primas; la reducida productividad agrícola; la dependencia de alimentos importados; el fuerte subdesempleo; y la baja cobertura de los servicios sociales entre otros, quedaron como grandes problemas pendientes que la democracia no sólo no pudo resolver sino que fue agravando.

El Segundo Belaundismo intentó hacer una reforma liberal, dentro del marco del "ajuste estructural" recomendado por los organismos financieros internacionales y los acreedores externos, pero fue rápida presa de los intereses rentistas de las capas empresariales que sustentaban sus posiciones de privilegio en el uso discriminatorio de los instrumentos de la política económica y en las diversas formas de intervención estatales. En la práctica el Estado había sido privatizado. Las empresas públicas acentuaron sus problemas financieros derivados de los intereses particulares que se articulaban a ellas y a la mala gestión empresarial, siendo objeto de corrupción.

Los problemas del narcotráfico y del terrorismo se fueron agudizando. No hubo una cabal comprensión especialmente del fenómeno de Sendero Luminoso que hizo coincidir la restauración de la democracia con el inicio de la "guerra popular" mientras que el MRTA inició su acción insurreccional en 1982.

El Segundo Belaundismo no fue capaz de diseñar una política anti-subversiva coherente y eficaz lo que permitió un mayor desarrollo, sobre todo de Sendero Luminoso. Su

acelerado debilitamiento fue capitalizado por el APRA, cuya organización y disciplina eran valorados para combatir al terrorismo y por la nueva izquierda, que logró plasmar un frente electoral pero con una propuesta más proclive a impulsar las reivindicaciones populares que constituir una verdadera alternativa de gobierno.

El Triunfo del Aprismo

Alan García, en una meteórica carrera, logró lo que Haya de la Torre no pudo en más de 50 años de lucha política. Cuando en julio de 1985 asumió la Presidencia de la República, existía consenso en que no podía mantenerse la recesión de la economía y que era necesario liberar recursos del pago de la deuda externa para reactivarla.

El aparato productivo registraba una fuerte capacidad ociosa, que empezó a ser utilizada mediante una política de expansión fiscal y monetaria. En poco tiempo, el tipo de reactivación adoptado generó un fuerte estrangulamiento fiscal y de balanza de pagos. El intervencionismo estatal basado en subsidios, controles de precios, de cambios, créditos diferenciales y tasas de interés preferenciales, derivó en fuertes emisiones monetarias que desataron una hiperinflación que destrozó la capacidad adquisitiva de amplias masas populares.

Entre 1986 y 1987 la economía creció a un promedio anual del 6% para alcanzar una fuerte recesión en el bienio siguiente, cayendo a tasas del 10% y 13% respectivamente. Del período de auge lucraron los intereses mercantilistas y ante la evidente inviabilidad del esquema económico adoptado, junto a las amenazas del terrorismo, fugaron gran cantidad de capitales al exterior.

La estatización de la banca planteada en 1987 buscó radicalizar al Gobierno para alcanzar mayor protagonismo político y fue concebida con un voluntarismo increíble que estimaba que con esa medida se podían manejar los excedentes necesarios para la inversión. La estatización murió en el parto y resultó inaplicable en la práctica, ingresando amplios sectores empresariales a una suerte de conspiración que hizo inmanejables los desequilibrios macroeconómicos. La economía registró hasta el término del Gobierno Aprista el peor de los escenarios: hiperinflación, recesión, muy baja inversión, quiebra fiscal y elevado subempleo y desempleo.

El Gobierno aisló al país dentro de la comunidad financiera internacional. Ideologizó en extremo la confrontación con los organismos financieros internacionales, declarándose al Perú inelegible en el FMI, Banco Mundial y BID al restringirse los pagos comprometidos con dichos organismos, a lo que se sumó la reducción al mínimo de los créditos comerciales de la banca privada internacional.

Los problemas del narcotráfico y la inmoralidad en la acción de gobierno se acentuaron significativamente, lo que unido a la crisis económica y a la oposición desestabilizadora derivada del intento de estatización de la banca, junto con las acciones terroristas de Sendero Luminoso y el MRTA que habían acumulado daños por cerca de 22,000 millones de dólares, afectaron seriamente al Gobierno Aprista, perdiendo el apoyo de la base social que lo llevó al poder en 1985.

El Fenómeno Fujimori

Al concluir el Gobierno de Alan García el Perú había entrado en una hiperinflación sin precedentes en el siglo XX. La inflación que se mantuvo en un promedio del 70% al año, entre 1986 y 1987, pasó a 535% en 1988 y a 2,716% en 1989, proyectándose en 10,000% para 1990.

La crisis se manifestaba en el fuerte desempleo, acentuamiento de la pobreza; destrucción de la capacidad de ahorro y de inversión; pronunciado desfinanciamiento del Gobierno Central y de las empresas públicas; desmoralización y creciente agitación social entre otros factores.

El terrorismo se había acentuado notoriamente, gran parte del territorio nacional estaba bajo control militar y las instituciones de la democracia se habían deteriorado significativamente en el período 1980-90.

El cálculo de las organizaciones insurreccionales se había cumplido en gran medida. Los partidos políticos no habían sido capaces de generar condiciones para la vigencia plena de la gobernabilidad. En el lapso mencionado, especialmente Sendero Luminoso, construyó un importante aparato militar, ganó experiencia en la acción terrorista y debilitó duramente la base social de la nueva izquierda.

Al concluir el Gobierno de Alan García, amplios sectores tenían la percepción que Sendero Luminoso había avanzado demasiado en la "guerra interna" que inició en 1980 y que el MRTA estaba en condiciones de reflatar su acción militar, a raíz de la espectacular fuga de sus principales líderes, pocos meses antes de la transferencia del Gobierno.

En el proceso electoral de 1990 confluyeron un creciente anti-aprismo y la pérdida de credibilidad de la propuesta de la izquierda, derivada de la división y del enfrentamiento entre supuestos reformistas y revolucionarios, que su base social no entendía.

La única propuesta coherente era el proyecto liberal de Mario Vargas Llosa, pero tenía como debilidad el ser apoyada por los partidos que habían gobernado entre 1980 y 1985. Amplios sectores de la población consideraban que era necesario un ajuste económico y enfrentar definitivamente al terrorismo, pero veían la propuesta liberal tan sólo funcional a los grandes intereses económicos y ajena, por tanto, de contenidos que posibilitaran la atenuación de su impacto social.

Las dos fracciones en que se dividió la izquierda (Izquierda Unida e Izquierda Socialista) y sobre todo el APRA, combatieron duramente la propuesta liberal presentándola como la generadora de un brutal shock que agravaría la pobreza.

Una fracción importante del electorado percibía que la propuesta liberal polarizaría aún más la sociedad y que la izquierda y el APRA no vacilarían en privilegiar la agitación social para enfrentarla, cálculo que estaba en la mente de los conductores de Sendero Luminoso y del MRTA.

Vargas Llosa no alcanzó mayoría en la primera vuelta electoral y como ni el APRA ni la izquierda eran alternativa de gobierno, una porción significativa apostó por una alternativa distinta a éstas y al proyecto liberal. El movimiento informal y desarticulado

orgánicamente de Alberto Fujimori "CAMBIO 90", logró el segundo puesto y en la vuelta dirimente aglutinó los votos de la oposición aprista e izquierdista, derrotando a Mario Vargas Llosa, constituyéndose en la mayor sorpresa electoral del siglo XX.

El "Fenómeno Fujimori" tiene mucho de "olfato popular" aunque este argumento pueda considerarse subjetivo. Se quería otra cosa, no importa que no estuviera clara. Ya se había dado una señal clara cuando se votó masivamente por un animador de televisión para Alcalde de Lima. Se querían nuevos rostros en la política y por eso votaron masivamente también, por Fernando Olivera, un candidato a Diputado por Lima, sin partido político, que sin ser muy coherente en sus ataques a Alan García, había enarbolado la bandera de su enjuiciamiento, llevando como símbolo electoral nada menos que una escoba para "barrer la inmoralidad".

El Resultado Electoral y la Percepción Popular del Movimiento "Cambio 90"

Alberto Fujimori articuló un movimiento que por primera vez correspondía a un slogan de campaña electoral "tecnología, honestidad y trabajo" y que nada tenía que ver con las ideologías predominantes. Tres cosas además, que amplios sectores de la población querían que reunieran los políticos: eficacia en la gestión gubernamental; celoso cuidado del patrimonio público y dureza frente a los inmorales; y demostración de éxito y prosperidad basados en el esfuerzo individual.

La tecnología era representada por un hombre de las aulas universitarias, el Rector de la Universidad Agraria y Presidente de la Asamblea Nacional de Rectores, Alberto Fujimori, que supo transmitir a sus electores las ventajas de su origen.

En la percepción popular el japonés es un hombre trabajador, talentoso y que privilegia la eficacia por sobre todas las cosas. Se constata desde hace mucho tiempo - en un país cuya colonia japonesa es la segunda, después de Brasil, en América Latina - que los ciudadanos de origen japonés han empezado "desde abajo" y con su esfuerzo han logrado éxito y elevada movilidad en la sociedad. Estos ciudadanos gozan consecuentemente, de gran prestigio social.

La honestidad era representada por Carlos García, Presidente del Concilio Evangélico, que fue como candidato a la segunda Vice-Presidencia. Las corrientes evangélicas han penetrado fuertemente en los sectores populares en las últimas décadas y cuentan con amplios recursos, humanos y materiales, como para articular un gran movimiento social.

El trabajo era representado por Máximo San Román, candidato a la primera vice-presidencia, líder de la Asociación de Pequeños Industriales del Perú (APEMIPE) que agrupa a más de 100,000 empresarios que gozan también de gran prestigio en los sectores populares.

Si bien el movimiento, como partido político era y es muy poco organizado, concentrando en Fujimori todas las decisiones, logró armar una efectiva campaña electoral, basada en su imagen personal y en el trabajo de los evangélicos y los pequeños industriales, lo que le permitió una amplia cobertura nacional.

El pueblo peruano siempre rechazó los extremos electorales, votando mayoritariamente por el centro y la búsqueda de la conciliación. Ni el extremismo liberal ni el extremismo populista del APRA y las fracciones de la izquierda, podían ganar respaldo.

En la percepción popular existía la apreciación que sólo estos dos proyectos estaban en juego. El primero utilizaba como "mascarón de proa" a un hombre honesto y de gran prestigio como Vargas Llosa, que acogía a políticos ligados a los grandes intereses económicos que harían el ajuste a su medida y sin considerar su fuerte impacto social mientras que ya se conocían los nefastos resultados del extremismo populista.

El pueblo votó por algo que no estaba claro pero que podría permitir, esta vez de a verdad, un "futuro diferente". Bastó que Fujimori se diferenciara de Vargas Llosa para que, sin mayor contenido programático, lo derrotara abrumadoramente en la segunda vuelta electoral.

Un Gobierno "Igual Pero Diferente"

En los hechos el Gobierno que Alberto Fujimori instaló en julio de 1990, resultó apropiándose de la propuesta de Vargas Llosa pero construyó pacientemente una alianza en el poder sustancialmente diferente a la que hubiera hecho el notable escritor.

Consciente que no tenía partido ni mayoría en las Cámaras Legislativas, optó por una alianza privilegiada con las FFAA, les ofreció mística y, sobre todo, decisión para combatir al terrorismo, mano dura con el APRA y castigo a Alan García. Esta es ahora su principal base de poder.

Como el ajuste exigía una conducción política eficaz, requería que su primer Gabinete tuviera amplia representatividad, optando por una suerte de "Gabinete de Unidad Nacional" para enfrentar la crisis, que combinaba ministros con trayectoria política y contactos con los partidos con mayoría en el Congreso y con el movimiento sindical; con otros que aportaban su prestigio profesional o sus buenas relaciones con las Fuerzas Armadas.

Todos los ministros se comprometieron a colaborar a título personal. Fujimori se alejó de los evangelistas, corriente organizada, para evitar su injerencia y evitar un inútil enfrentamiento con la iglesia católica. Marginó también al líder de los pequeños industriales, considerando que podrían presionar en favor de sus intereses particulares.

La alianza política era con las Fuerzas Armadas, se descartaba cualquier tipo de acuerdo con los partidos u organizaciones gremiales. A partir de esta idea, la eficacia del programa y el fortalecimiento de las condiciones de gobernabilidad, que pasaban por el decidido apoyo de los organismos financieros internacionales, se iría logrando el apoyo empresarial y la credibilidad de la población.

El ajuste fue el más duro de la historia económica pero el pueblo percibió que no había alternativa. El llamado de los partidos a la movilización contra el ajuste no tuvo eco.

El Juego de la Oposición y el Golpe de Estado de 1992

Los partidos percibieron la sintonía de Fujimori con los sectores populares y eran conscientes que se habían distanciado de sus bases sociales. Fujimori por su lado, consideraba que no podía conciliar, que tenía que ser duro con políticos que estaban desprestigiados, y que sólo esta actitud le permitiría mantener respaldo popular.

Los partidos representados en el Parlamento comprendieron que no podían bloquear las iniciativas del Ejecutivo a riesgo de acelerar la ingobernabilidad. El ajuste a las pocas semanas de gobierno fue de exclusiva responsabilidad del Poder Ejecutivo. Sin embargo, empezaron a incubarse una serie de iniciativas que afectaban la coherencia del programa económico.

El Gobierno jugó todas sus cartas cuando pidió facultades extraordinarias para legislar en materia de fomento del empleo y la inversión privada. El APRA y la izquierda, minorías en el Congreso, dieron oposición pero el pedido fue acogido por los representantes de los partidos que habían apoyado a Vargas Llosa (Acción Popular, Popular Cristiano y Movimiento Libertad) que junto con los de CAMBIO 90, lograron mayoría.

Aparte de que la lógica indicaba que la mecánica parlamentaria era muy lenta para afrontar las reformas que se requerían, la delegación de facultades aseguraba una prudente distancia del programa de ajuste, cuyas inevitables consecuencias sociales harían factible diseñar, en el momento oportuno, una estrategia de oposición que les permitiría convertirse en alternativa en 1995.

Fue así que a fines de 1991 se aprobaron más de 100 decretos legislativos que liberalizaron y destrabaron la economía, creando las bases jurídicas para un amplio proceso de privatizaciones. El Congreso no tuvo capacidad para procesarlas por lo que optó por su aprobación.

A comienzos de 1992, las opciones eran claras. Por un lado, el Gobierno que asumía los riesgos de las reformas que implicaban fuerte disciplina fiscal, recorte de gastos, freno a las reivindicaciones sindicales, despido de empleados públicos, reorganización de empresas del Estado etc. De otro, los partidos políticos dispuestos a cosechar socialmente la fácil oposición a medidas que, como las mencionadas, eran anti-populares.

La percepción respecto a que estaban dadas las condiciones para que los partidos organizaran una oposición más protagónica pero fundamentalmente el bloqueo que las iniciativas militares encontraban en el Parlamento para enfrentar la lucha anti-terrorista, por las sistemáticas denuncias de excesos y la defensa de los derechos humanos, contribuyeron a que la alianza que había constituido Fujimori decidiera quebrar la institucionalidad democrática en abril de 1992.

La centralización del poder, después del Golpe de Estado, permitió persistir en el programa de ajuste y poner en marcha un masivo proceso de privatizaciones que probablemente hubiera sido resistido por el Congreso. Empero el gran cambio se expresó en la estrategia anti-terrorista, libre de controles políticos, cuya eficacia no se explica por el cierre del Congreso sino por el trabajo paciente de inteligencia que permitió la captura de los principales líderes del senderismo y del MRTA.

El Respaldo a Fujimori

Fue una señal importante que el fuerte ajuste económico que se inició en el segundo semestre de 1990 no diera origen a grandes movilizaciones de protesta. Sin embargo, podría afirmarse que es después de abril de 1992, cuando se quebró el régimen constitucional y se logró la captura de los principales líderes de Sendero Luminoso y el MRTA, que Fujimori logró un claro respaldo popular.

El desprestigio de los partidos tradicionales era evidente y lo muestra el hecho de que el cierre del Congreso mereciera el respaldo mayoritario de la población. Sin embargo, el fundamento del creciente respaldo popular que disfrutó desde 1992, no radicó sólo en su enfrentamiento con lo que peyorativamente denomina la "partidocracia". Más importantes fueron la posibilidad de cambiar el Estado; el término de la hiperinflación; el decidido combate al terrorismo; y las expectativas que incubaron las reformas económicas.

Si el Velasquismo propició la más grande estatización de la economía peruana, Fujimori propició la más grande privatización y desnacionalización de este siglo. ¿Por qué los grandes sectores populares y de las capas medias que se habían movilizado en favor de las reformas de corte estatista y nacionalista no lo hicieron en contra de la privatización y la desnacionalización?

Hay varios factores que influyen en los noventa. En primer lugar la percepción popular del fracazo del ensayo aprista (1985-90) -que mantuvo un discurso anti-imperialista y confrontacional con los organismos internacionales- que arrastró también, a las dos fracciones en que se dividió la izquierda. De otro lado, la caída del "socialismo real" que la dejó sin referentes. Sin embargo, hay factores aún más profundos que tienen relación con la decepción frente a la inviabilidad de los populismos.

Frente a este hecho no debe olvidarse el proceso de "desborde del Estado" a que hemos hecho alusión al comienzo de esta exposición. El pueblo percibe que la acción del Estado no le reporta beneficios sostenibles en el tiempo y eso lo prueba el fracaso del populismo aprista.

La imagen que del Estado tienen amplios sectores de la población es que obstaculiza su accionar individual vis a vis la fuerte informalidad existente. Las promesas del Estado paternalista y benefactor no encandilan más a la población. A esto se suma la resultante del accionar terrorista que significó el endurecimiento de la represión no sólo del Estado sino de los propios movimientos subversivos que no vacilaron en destruir las organizaciones populares y en asesinar a connotados dirigentes.

Nunca como en los noventa estuvo tan clara la pérdida de legitimidad de las instituciones del Estado. De allí que Fujimori llamara "charlatanes" a los parlamentarios y "Chacales" a los jueces. Los partidos políticos perdieron su vinculación efectiva con las aspiraciones sociales, dejaron de encarnar un "ideal movilizador" que pudiera concretarlas. El Poder Judicial carecía de credibilidad, proclive a la corrupción, penetrado por el narcotráfico y siempre más duro con el débil que con los poderosos.

¿Para qué defender la institucionalidad democrática?. Este vacío fue llenado por Fujimori, un dirigente nuevo, sin ataduras con el pasado y que además, como el mismo dice, no responde a nadie.

El estatismo está desprestigiado y significa corrupción, aprovechamiento interesado del patrimonio público. El Estado no le ha dado nada al pueblo, cada quien debe buscar el bienestar por sus propios medios, el Estado sólo debe facilitar las cosas, no entorpecer la iniciativa individual. Las empresas públicas son focos de corrupción. Resulta increíble para muchos la poca acogida que tuvieron los intentos de movilización contra la privatización de empresas símbolo como PETROPERU. De esta forma, el liberalismo empata con los intereses de la inmensa masa de peruanos que viven en la informalidad.

El pueblo valora las ventajas de la estabilización económica. Es falso que las reformas son el origen de la pobreza. Esta creció aún más con la hiperinflación, arrastrando a la empleocracia y destruyendo las capas medias. El combate a la inflación ha sido indudablemente exitoso. Los niveles inflacionarios no han superado los dos dígitos en los últimos años. La gente sigue pobre, pero establemente pobre, no cada día más pobre como en la hiperinflación.

La lucha contra la inflación y la derrota, por ahora, del terrorismo son percibidas en el imaginario popular como la búsqueda de un cauce, de un cierto orden, que les permita al menos subsistir y eso en el Perú ya es bastante. Y en ese mismo imaginario orden significa posibilidad, esperanza. De allí que se relacione fácilmente orden con autoridad, no necesariamente con autoritarismo, que en todo caso, desde ese imaginario, es un mal menor, considerando que la democracia formal no mostró resultados.

El pueblo quería un cambio. Estaba harto de estatismo, populismo, intervencionismo. Todo eso le suena a corrupción e ineficacia. El pueblo percibió que esta era la última oportunidad y Fujimori se introdujo fácilmente en el imaginario popular.

El Desenlace Autoritario

La quiebra del régimen constitucional, en abril de 1992, fue parte de una opción autoritaria que las Fuerzas Armadas habían concebido varios años atrás. Fujimori, con la misma facilidad que se introdujo en el imaginario popular, se introdujo también en el imaginario militar. En la guerra no se discute, se hace, y Fujimori hace y después informa.

Los militares entienden el subdesarrollo como a un enemigo que hay que vencer. Así como respaldaron las reformas velasquistas que quebraron los aparentes obstáculos derivados del accionar privado, generando uno de los Estados más grandes de la región, con la misma convicción entienden ahora que ese Estado es ineficaz y que de lo que se trata es de impulsar la iniciativa privada. El inversionista es un aliado en la lucha contra el subdesarrollo y si éstos requieren orden y estabilidad, allí están las Fuerzas Armadas para lograrlos, como garantes de la Nación.

Este proyecto autoritario tuvo un inmediato tropiezo por la reacción, aunque extremadamente prudente, de la OEA. La convocatoria poco tiempo después a una nueva Asamblea Constituyente, encontró a Fujimori en el mejor momento de su popularidad. Sin embargo, la alianza que representó al oficialismo, Cambio 90-Nueva Mayoría, no tuvo un triunfo contundente aunque alcanzó una cómoda mayoría, la suficiente como para promulgar la Constitución de 1993, que consolidó las reformas.

La sintonía con el imaginario popular y militar le dieron bases sólidas para ser reelegido en 1995. Sin embargo, en el período que corre hasta el cierre de este siglo, el Gobierno de Fujimori muestra poca creatividad. En este sentido, se diferencia nítidamente de su período anterior.

Los desafíos son ahora más complejos. Se trata de emprender la definitiva transformación del Estado y esto va más allá de la privatización o la simple racionalización administrativa. Es el período además, de las reformas sociales que también van más allá de un simple programa de compensación para los más pobres. Es el momento de emprender la reforma de la justicia, de ese Poder Judicial que trata bien a los más poderosos y es duro con los más débiles.

Es la oportunidad de emprender reformas de largo plazo que preparen a los ciudadanos para la "sociedad del conocimiento" que anuncia la creciente globalización de la economía mundial. Sin un avance en materia educativa, sin un nuevo cauce que implique mayor igualdad de oportunidades, no es posible que las reformas económicas del período anterior contribuyan a la reducción de la pobreza.

En el imaginario popular, después del sacrificio resultante del ajuste económico, venía la cosecha de oportunidades pero resulta que estructuralmente no están dadas las condiciones. Fujimori empieza a ser presa de su sesgo economicista, las inversiones no maduran como se había pensado y los inversionistas tienen variadas opciones en el marco de la liberalización que impulsa a su vez la globalización.

Se ha iniciado la ruptura de la sintonía con el imaginario popular. Las organizaciones populares empiezan a rearticularse y plantean crecientes demandas reivindicativas. Frente a este hecho sólo cabrían dos opciones, o una acelerada maduración de las inversiones o una fuerte iniciativa de gasto público, al mejor estilo populista, que pondría en riesgo la estabilización económica y por ende la confianza de los inversionistas.

La pérdida de sintonía con lo popular refuerza la relación con el imaginario militar, robustecido por la derrota del terrorismo. Surge tempranamente y con claras violaciones al orden constitucional que el propio Gobierno aprobó, la opción de la reelección.

Frente a la interpretación constitucional interesada y avasallante de la mayoría gobiernista en el Congreso, surgió el rechazo a la reelección de la mayoría de los magistrados del Tribunal Constitucional. La respuesta oficialista fue la destitución de los mismos, lo que ha generado un movimiento de protesta a nivel nacional, que fue muy difícil de predecir, por su magnitud y composición social, por los estrategias del Gobierno.

¿Cuál es la promesa que podría plantear el intento de reelección contra lo que disponen las normas constitucionales? Cuando se produjo la reelección de 1995 se dijo que era para "que el Perú no se pare". Así lo entendió el pueblo y votó mayoritariamente a favor. ¿Pero ahora qué?

Tenemos un Gobierno que agotó su programa. No tiene nada nuevo que proponer. De allí que el imaginario popular entienda la persistencia en la reelección como un simple y llano deseo autoritario de mantenerse en el poder.

La mayoría de los analistas muestra preocupación por los efectos que esta terca posición tiene y tendrá sobre la estabilidad política. Replican a Fujimori diciéndole "deje de ser candidato permanentemente, dedíquese a gobernar hasta el 2000 y hágalo bien".

Otros empiezan a hablar de "fujimorismo sin fujimori", refiriéndose a la persistencia de las reformas liberales pero en democracia, con juego de partidos.

La oposición no ha logrado diseñar un programa alternativo. No existe un cuestionamiento frontal a las reformas. Se cuestiona el carácter autoritario del régimen, la manipulación de las instituciones y la excesiva injerencia de las Fuerzas Armadas que revelan enfrentamientos internos que se filtran a la prensa. Existen presiones para retornar a un renovado intervencionismo estatal, no necesariamente populista pero influido por intereses empresariales mercantilistas. De estas fuentes se nutre la oposición pero no ha enarbolado todavía una oferta confiable.

En 1977, al momento de escribir este ensayo, el régimen está a la defensiva y con fuertes contradicciones internas, acumulando error tras error. Si desiste del intento reeleccionista podría conseguir un poco de oxígeno. Sólo eso y nada más. Es posible que el ingreso al nuevo milenio nos depare una nueva sorpresa electoral tanto o más grande que la de Fujimori.

VI. Violencia y Globalización en América Latina

Hugo Frühling

Investigador, Centro de Estudios del Desarrollo, CED

Introducción

El proceso de globalización y apertura en el que nos encontramos insertos tiene múltiples consecuencias tanto para los individuos, como para la agenda pública. Permítanme ustedes que me concentre principalmente en uno de los desafíos principales que enfrenta el gobierno de América Latina en la actualidad: esto es, el de la erradicación de la violencia y que lo examine mediante los siguientes pasos: primero, un análisis apretado del proceso de globalización y de sus efectos económicos, sociales y culturales, tanto a nivel de la sociedad como de la confección de la agenda pública. En segundo lugar, nos referiremos a algunos rasgos de la violencia actual en América Latina, sus dimensiones y las hipótesis que se debaten respecto de sus causas. Finalmente, abarcaremos los requerimientos que impone el proceso de globalización a las políticas públicas destinadas a enfrentarla.

Quiero adelantar desde ya que no pretendo afirmar que la expansión de la delincuencia común en América Latina se deba exclusiva o preponderantemente al proceso de globalización. Sin embargo, éste ha tenido efectos importantes, ha influido en el término de la violencia política en América Central y ha contribuido a la internacionalización de los mercados ilegales, lo que ha impulsado el desarrollo de nuevos padrones de violencia.

Lo que sí me parece significativo, en todo caso, es que las características de las políticas públicas destinadas a enfrentar el fenómeno, deberán enmarcarse dentro de los requerimientos y orientaciones que provienen del proceso de internacionalización al que aludimos.

América Latina y el Proceso de Globalización

América Latina se encuentra inserta en un proceso de globalización cuyos inicios no pueden definirse con exactitud, pero que marcan un cambio de época sustantivo. Este proceso tiene componentes económicos, políticos y culturales.

Luciano Tomassini pone en evidencia que en lo económico el proceso se caracteriza por la internacionalización de la economía. En nuestra época se ha asentado con fuerza la movilidad del capital financiero, las grandes empresas transnacionales distribuyen las distintas etapas de su proceso productivo en diversos países y el mercado se ha globalizado a nivel planetario. La economía ha ayudado a construir un solo mundo, derribando parte significativa de las barreras comerciales que existían en el pasado.

En segundo lugar, ha emergido un nuevo paradigma tecnológico asociado al desarrollo electrónico y de las comunicaciones, los que contribuyen a que la información y las habilidades pasen a ser un componente esencial de la producción y el intercambio, además

que se uniformen preferencias y padrones de consumo. Los servicios que proporcionan las aerolíneas, los programas de televisión que se ven en todo el mundo, las películas, los gustos y orientaciones del consumidor son todas áreas que ayudan a construir un solo mercado global que sigue orientaciones similares.

En este contexto de un mercado global y relativamente abierto, la eficiencia para competir constituye un elemento central, lo que lleva a las firmas a adoptar criterios y principios provenientes de la administración empresarial más eficiente. Algunos de éstos son:

- 1.- El uso de la planificación estratégica, destinada a establecer relaciones estables con consumidores y proveedores de insumos,
- 2.- La búsqueda de la calidad total, tanto al interior como al exterior de las firmas, tanto en términos de la producción propia, como de los insumos requeridos y provenientes de otras empresas,
- 3.- El privilegio al trabajo en equipo, de manera tal que se compartan tareas propias del proceso de producción entre grupos pequeños de trabajadores,
- 4.- La descentralización en la toma de decisiones de manera de incentivar la iniciativa y la creatividad de los trabajadores, y
- 5.- La flexibilización de las funciones de los trabajadores, que involucra tanto la rotación en el cumplimiento de sus labores, como su participación en el proceso de conceptualización y evaluación de las tareas propias de la firma.

En el terreno político-económico, autores como Malcom Waters ponen énfasis en que el momento contemporáneo se caracteriza por la crisis del Estado de bienestar. Este se manifiesta incapaz de financiar adecuadamente la plena satisfacción de las necesidades sociales, lo que dificulta la adecuada competencia con aquellas sociedades que asumen un menor costo social. En consecuencia, la propiedad privada y el mercado constituyen los orientadores centrales del proceso productivo.

Una consecuencia natural de este estado de cosas es que disminuye la orientación natural hacia lo público de parte de los ciudadanos, el Estado deja de constituir el *locus* hacia el que se dirijan las demandas sociales. Por otra parte, se produce la declinación tanto de las facultades del Estado como de su poder. Existen problemas que hoy superan los recursos y capacidades del sector público, lo que se manifiesta en el menor interés por participar en política ya que el Estado es menos determinante que en el pasado.

Parte de la declinación de la participación política obedece también a la menor diferenciación entre sectores políticos diversos, lo que desestimula la polarización y la militancia política.

El proceso de internacionalización con el consiguiente crecimiento de las conexiones culturales, sociales y económicas ha puesto de relieve la necesidad de construir verdaderos regímenes normativos internacionales destinados a enfrentar problemas de carácter global. Algunos de los que en años recientes han pasado a ser normados internacionalmente son los siguientes: la problemática de los derechos humanos, el control del tráfico de drogas y

la prevención de su consumo, el régimen de libre comercio, la preservación del medio ambiente y la paz y seguridad mundiales.

En el plano político esto ha llevado a políticos y a tecnócratas a culpar de los problemas nacionales a situaciones internacionales del más diverso carácter, lo que es efectivo en el terreno del aumento del consumo de drogas que se debería a la actuación de carteles internacionales que operan desde los países productores, a las crisis económicas originadas en la movilidad del capital financiero, a los problemas ambientales, etc.

No queremos dar la impresión que el Estado esté inerme. Por el contrario, él asume un rol central en la conducción social tendiente a determinar cómo se inserta la sociedad en el proceso de globalización y sigue constituyendo, por otra parte, el contexto primario de la actividad política.

Por otra parte, el grado de inserción de cada país en el sistema internacional al que nos referimos es diferente. En algunos casos el proceso de apertura económica es reciente, en otros existen diferencias regionales en términos de la intensidad de su relación con el mercado global. Ello hace que existan considerables variaciones nacionales con respecto del panorama que pintamos. A lo anterior se suma, en palabras de Benjamín Barber, el contraste que vivimos entre el predominio del mercado global con la consiguiente uniformidad de gustos y actitudes frente a la persistencia y radicalización del nacionalismo, y el contrastante fortalecimiento del sentimiento étnico y del integrismo religioso. No deja de ser paradójico, aunque perfectamente comprensible, que la época de la globalización haya sido testigo de sangrientas guerras civiles y del surgimiento del fundamentalismo militante.

En efecto, este proceso de globalización no es en el campo cultural, un mero inductor de la homogeneización cultural. Por el contrario, al debilitar el Estado, permite que afloren identidades culturales reprimidas o que éstas se conecten más allá del marco del Estado-Nación, dando pie al fortalecimiento del nacionalismo y de la identidad étnica.

Sin embargo, más allá de estas consideraciones no cabe duda que la globalización no es un proceso puramente neutro. Uno de sus efectos laterales ha sido la caída de los modelos colectivistas encarnados en la Unión Soviética y en sus aliados. Este hecho ha reafirmado la hegemonía de la democracia liberal con el consiguiente predominio de ciertos valores que le son propios: individualismo, desconfianza por las jerarquías sociales, noción de que los líderes políticos deben responder y dar cuenta por sus acciones. Esta afirmación de la democracia es quizá más cuestionable en otros planos, dado que va acompañada por una extraordinaria concentración de la propiedad sobre, precisamente, los medios que distribuyen ideas, conceptos y símbolos, que definen a esta época.

Es probablemente en el terreno cultural donde se afincan los resultados más contradictorios del proceso de globalización al que hacemos referencia. Los cambios indicados traen consigo un incremento sustancial de la información a disposición de los individuos, una capacidad para seleccionar alternativas y cursos de vida que es sin duda significativa. Sin embargo, y a la vez, la transformación de los padrones de la actividad económica, el empequeñecimiento del Estado, el debilitamiento del Estado de bienestar y la crisis de determinadas áreas del actuar económico provocan notoria inseguridad, la que es detectada por las más variadas encuestas internacionales.

La cultura de nuestro período se debate entonces entre la homogeneidad y uniformidad provocadas por el consumo masivo y el incentivo para emprender que premia la productividad individual, entre el secularismo que va de la mano con el consumismo y la democracia liberal y el renovado espíritu religioso que responde a los excesos del presente y a las inseguridades que provoca.

Repercusiones del Proceso en la Cultura Política Chilena

Como es evidente, y como resultado de un proceso histórico que le es particular, Chile no ha quedado ausente de las repercusiones culturales y políticas que señalamos. Un estudio reciente realizado por Felipe Agüero, Eugenio Tironi y Guillermo Sunkel, demuestra a través de encuestas realizadas en Santiago durante 1993, algunos rasgos del impacto que produce el proceso de globalización al que nos referimos: en efecto, los entrevistados demostraron encontrarse poco expuestos a la influencia de los partidos políticos y ser objeto de fuerte influencia por parte de los medios de comunicación. En el mismo estudio se describen tasas declinantes de participación política y social.

Una orientación predominante en la actuación de las personas consiste en la extrema importancia que adquieren los mecanismos interpersonales, por sobre la influencia de los medios en los procesos de socialización política.

Otros estudios, basados esta vez en focus groups organizados por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, dan cuenta de otro rasgo de la población. Este es el de su acusada vulnerabilidad psicológica frente al cambio. Expresión de esto son el temor frente a la delincuencia, frente a la falta de salud, el desempleo, así como ante las consecuencias del acelerado proceso de urbanización que vive el país y sus excesos: el tráfico, la polución.

PNUD explica estos resultados como la consecuencia del debilitamiento de ciertos mecanismos sociales de seguridad y el surgimiento de un número significativo de incertidumbres que son el producto de la situación social contemporánea.

Otras expresiones de este cambio cultural al que nos referimos son también la creciente inestabilidad familiar, el individualismo, la mayor resistencia a los mecanismos jerárquicos de integración social y la prevalencia del consumo como mecanismo de integración social y de identidad.

La Inseguridad Pública en América Latina

¿Existe alguna relación entre este proceso de globalización, sus consecuencias culturales y políticas y los procesos de violencia que parecen haberse afincado en América Latina? No son pocos los que señalan que en la región se encuentran niveles muy altos de inseguridad colectiva medidos por el aumento de la delincuencia, los homicidios y el tráfico de estupefacientes.

No me encontré en condiciones de probarlo, pero creo que existe una relación entre dicho proceso y lo que ocurre en los diversos países, aunque los principales factores continúen siendo internos.

Permítanme adelantar algunas hipótesis: primero, la inserción económica en los procesos de cambio produce serios desajustes regionales al interior de los países, desadaptaciones tardías y bajas transitorias en los niveles de subsistencia que tienen un efecto sobre las tasas delictuales y los padrones cualitativos del accionar delictivo. En segundo lugar, el proceso de globalización ha incentivado el surgimiento de una mentalidad adquisitiva que en muchos casos no puede ser satisfecha a través del juego del mercado legal. Tercero, el término de la guerra fría ha sido un factor clave en el inicio de los procesos de pacificación que han tenido lugar en América Central, poniendo punto final a un período de largas y sangrientas guerras civiles. A consecuencia de ello, un número significativo de ex combatientes, tanto de la guerrilla como de las fuerzas de seguridad, ha ingresado a bandas delictuales ante la imposibilidad de insertarse en un mercado que ofrece pocas oportunidades de trabajo. Cuarto, se ha producido la internacionalización del mercado ilegal de las drogas, lo que ha incentivado su producción, comercialización y exportación, creando condiciones para el aumento significativo de la violencia a nivel local en diversos países de la región.

Naturalmente que los escenarios de la criminalidad que existen en los diversos países son distintos y en muchos de ellos la sensación subjetiva de inseguridad no obedece estrictamente a la realidad objetiva. No parece haber duda, sin embargo, de que la percepción ciudadana refleja modificaciones en las modalidades del crimen, así como en la frecuencia con la que éste se comete.

Ya en los años ochenta algunos criminólogos aseveraban que se habían transformado los padrones del comportamiento delictivo. En las grandes metrópolis brasileñas de Río de Janeiro y São Paulo, se consolidaban nuevas manifestaciones de violencia organizada consistentes en asaltos de bancos, secuestros, tráfico de drogas y homicidios.

Asimismo, durante el mismo período la expansión del tráfico y del consumo de drogas ilícitas a nivel mundial incentivó la expansión de la violencia a niveles nunca antes vistos en algunos países, como Colombia. Su expresión más extrema la constituye el incremento de la tasa de homicidios en dicho país, que en esta década pasó a ser la más elevada a nivel mundial.¹

Aún países como Chile, cuyas tasas de homicidios se mantienen relativamente estables, han experimentado un aumento violento de las tasas de robos con violencia e intimidación a comienzos de esta última década.

La violencia también parece haber crecido en países que en años recientes han puesto fin a largos períodos de confrontación interna. Se produce entonces la paradoja, que la violencia de carácter político pasa a ser reemplazada por la violencia común.

Este fenómeno es preocupante para el desarrollo social y para la democracia. En primer lugar, porque a consecuencias del incremento de formas modernas de criminalidad surgen nuevas demandas de inversión en seguridad que comprometen el crecimiento económico y el desarrollo social.

La criminalidad contribuye a la falta de eficacia del Estado para cumplir con sus funciones principales, a la escasa efectividad de las normas legales vigentes y a la creencia

¹ La tasa alcanzó en 1991 la cifra de 89.5 homicidios por 100.000 habitantes.

generalizada que el Estado no orienta su actuación en función de objetivos de bien público. En consecuencia, se dificulta seriamente la consolidación del proceso democrático.

La situación que describimos adquiere mayor gravedad dado que las instituciones públicas, cuyo rol fundamental es prevenir el florecimiento del crimen, adolecen de serias deficiencias financieras, organizativas, y de desarrollo profesional, lo que ciertamente limita la aplicación de políticas públicas eficientes en el control del delito. Este diagnóstico muy general es aplicable con excepciones a las policías, a los tribunales penales y al sistema penitenciario.

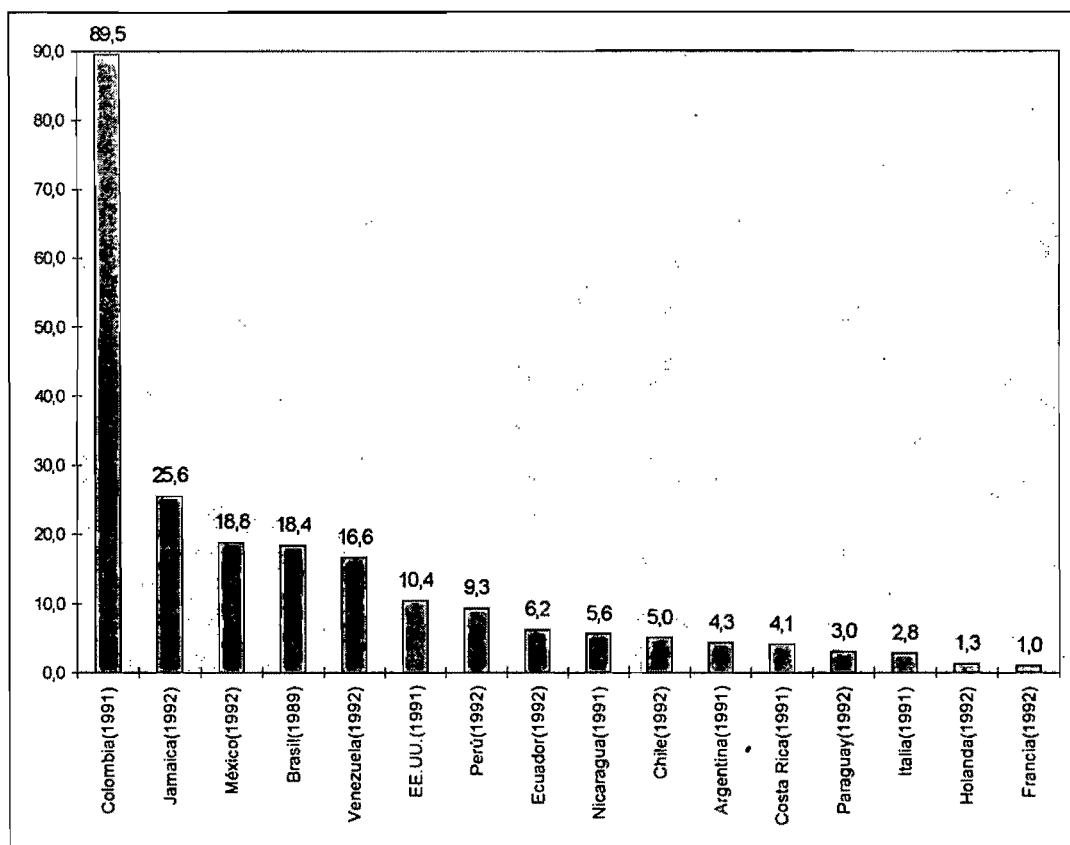
Los Niveles de la Delincuencia. Frecuencia y Violencia del Crimen.

¿De qué niveles de violencia estamos hablando? La medición del crimen y de la violencia en general, constituye a la vez una tarea tan necesaria como difícil. El establecimiento de la frecuencia con la que se cometen hechos violentos proporciona un indicador del bienestar de la comunidad de que se trata. En segundo lugar, permite determinar el riesgo de muerte violenta, de asalto o de otro delito que enfrentan las personas que residen en ciertos lugares. Finalmente, la existencia de estadísticas criminales adecuadas ayuda a evaluar el impacto que tienen las estrategias dirigidas a prevenir o controlar el crimen.

Sin embargo, dicha medición enfrenta serias dificultades metodológicas, ya que las denuncias de hechos delictivos registradas por la policía o por los fiscales encierran el inconveniente de que un porcentaje variable de los delitos no es denunciado. La falta de seguridad respecto de que la relación entre delitos denunciados y no denunciados se mantenga constante en el tiempo, dificulta el análisis de la evolución de la delincuencia a través de la mera comparación de las denuncias registradas por la policía. Por otra parte, el registro estadístico de los delitos entrega un alto grado de discreción a la institución que lo realiza, la que normalmente no está sujeta a control alguno, lo que puede alterar los resultados que se hacen públicos.

El único delito respecto del cual es posible aseverar que las cifras oficiales se acercan a la verdad es el del homicidio, dado que es razonable pensar que los ciudadanos que conocen de la comisión de alguno, usualmente lo denuncian a las autoridades pertinentes. La comparación de las cifras se facilita, porque respecto de él se publican, hace ya algún tiempo, estadísticas comparadas por parte de instituciones internacionales.

Gráfico N°1. TASAS DE HOMICIDIO POR 100.000 HABITANTES



Fuentes: World Health Organization (1995 y 1994). La información correspondiente a Chile, Jamaica, Perú, Ecuador, Paraguay y Venezuela, proviene de INTERPOL (1991-1992).

Las cifras más altas de homicidios de los países incluidos se concentran en algunos países latinoamericanos, cuyas tasas superan largamente a las prevalecientes en los países desarrollados. De estos últimos, el país donde existen tasas más elevadas de homicidios es Estados Unidos, aunque cifras más recientes indican que han venido disminuyendo.

Alguna información complementaria a la ya presentada, permite afirmar lo siguiente: en numerosos países de América Latina la delincuencia ha aumentado en forma explosiva en las últimas décadas como consecuencia de la combinación de factores que pueden ser enteramente locales, como el aumento de las desigualdades sociales, o que son consecuencia de otros de carácter transnacional, como el tráfico de estupefacientes. Este aumento se ha notado especialmente en el caso de algunos delitos, como el robo a mano armada.

Algunos ejemplos a mencionar: tras una década de guerra civil, que provocó enorme destrucción y descapitalización económica, El Salvador enfrenta un aumento notorio de la criminalidad, producto, al parecer, de la dificultosa reinserción laboral de antiguos combatientes.

En el caso de las grandes urbes de Brasil, las cifras oficiales, así como algunas investigaciones cualitativas demuestran que el problema de la criminalidad ha aumentado con enorme rapidez en las últimas dos décadas. Mientras en 1973 las estadísticas oficiales de São Paulo registraban 443,41 delitos contra las personas por cada cien mil habitantes, en 1989 registraban 771,90.

En el caso de Colombia, se ha llegado a estimar que existe un crecimiento pronunciado de la participación de los delitos graves en el total de los delitos denunciados. Mientras que en el año 60 correspondían a aproximadamente el 17% del total de las denuncias, en el año 1992 superaban el 50%.

La Agenda Pública

En suma entonces, la criminalidad ha pasado a formar parte constitutiva de la agenda pública. En un proceso de globalización en el que parece esencial atraer los flujos internacionales de capital y crear condiciones adecuadas para el desarrollo económico, el control de la violencia pasa a formar parte integral de las prioridades del Estado. Se une así a las necesidades de reforma del Estado, de control de la corrupción y de reforma judicial para formar parte de los grandes temas de la agenda de gobernabilidad moderna.

En forma creciente estos temas integran tanto la agenda nacional como la internacional de instituciones como el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y la Organización de Estados Americanos. En efecto, su resolución adecuada otorga seguridad a las inversiones, desbloquea condicionantes particularísticas en los procesos de adquisición de bienes de capital de parte de los países de la región y asegura una resolución imparcial de los conflictos jurisdiccionales.

Pero, además, se trata de medidas que aseguran el proceso de democratización interno, al remover obstáculos a la participación política, preservar de manera más adecuada las libertades públicas, crear condiciones para que la población participe libremente y sin temor a la violencia.

Una política pública en materia de seguridad que enfrente el fenómeno de violencia al que nos referimos debe tener algunas orientaciones a las que nos referiremos aquí de manera muy general.

Orientaciones de un Programa Gubernamental

Primero, las orientaciones generales del proceso de globalización tienen efectos sustanciales respecto de las orientaciones, actitudes y valoraciones de los individuos. Tiende a disminuir la presencia e influencia de grandes concepciones ideológicas que movilizaban a sectores importantes de la sociedad y que se encarnan en sectores antagónicos de la estructura social. En su reemplazo predomina una orientación valórica individualista y adquisitiva que responde a un sistema de estratificación más complejo y disgregado.

Los complejos cambios que se viven, inciden en procesos de desintegración familiar y de debate respecto de normas morales, lo que repercute negativamente en las instituciones que tradicionalmente cumplían el rol de socializar a los individuos. De allí que el control informal sobre la conducta individual se atenúe y sea reemplazado por demandas crecientes que piden vigorizar el control formal -policial, judicial- sobre éstos.

Una política basada sólo en el control jurídico-coercitivo de la conducta humana tiene enormes costos sociales y culturales. Sin embargo, y desde hace ya mucho tiempo se concluye que la desorganización social juega un papel negativo respecto de las tasas delictuales. Por desorganización social entendemos la incapacidad de la estructura comunitaria para realizar los valores de sus residentes y para mantener un control efectivo de sus conductas. Una dimensión mayor de la desorganización social es la incapacidad de la comunidad para supervisar y orientar la actitud de sus jóvenes. Las debilidades de la familia, la escuela y otras estructuras comunitarias para socializar a los jóvenes, para impedir que éstos asuman como modelo a aquellos de sus pares que se identifican con el crimen, redundan en los hechos en un aumento de la delincuencia.

Otra dimensión de la desorganización social se refiere a la debilidad de las redes de conocimiento mutuo y amistad entre los residentes. Cuando los residentes forman esos lazos su capacidad de orientación y control se incrementa, pueden reconocer a los extraños y movilizarse para ejercer un cuidado mutuo sobre los hogares. Cuando tales lazos no existen, el resultado es el inverso y el control social informal sobre las conductas ilegítimas disminuye.

En consecuencia, un componente esencial de la política gubernamental y local debe ser la de promover la organización social, combatiendo la falta de densidad y la baja tasa de participación en organizaciones voluntarias de carácter local. Tal participación crea lazos de solidaridad entre sus miembros, preocupación por el funcionamiento de colegios, consultorios médicos y la policía. En suma, a mayor grado de participación es previsible que exista una mayor capacidad para presionar y actuar en función de intereses compartidos. Esto será especialmente cierto en lo que dice relación con la prevención del crimen. En barrios de bajos ingresos, la desorganización social conduce indefectiblemente a la existencia de peores servicios sociales, y a la manifestación de conductas que contradicen la normativa vigente.

Segundo, vivimos en una sociedad crecientemente compleja, unida por padrones relativamente comunes de consumo, pero que experimenta a la vez una gran heterogeneidad producto de su alta exposición a la información, de las orientaciones individualistas de sus miembros, del colapso o atenuación de antiguas formas de identificación y su reemplazo por otras. Así, la conciencia respecto de las diferencias de clase que presidía la identificación cultural de las personas se ha debilitado, dando margen a la influencia de nuevas formas de identificación cultural, que obedecen al género, la identidad étnica, generacional, regional y comunal. De allí que las alteraciones al orden público surjan en escenarios y promovidas por actores que hace algunos años hubieran sido impensados: comunidades étnicas, "barras bravas", reclamos barriales por la falta de pasarelas para cruzar calles o carreteras.

Necesitamos en consecuencia, de un aparato local y policial atento a esas diferencias, a las nuevas fuentes de desorden social y a las idiosincrasias que definen esas nuevas formas de identificación cultural. Las grandes acciones de la política de seguridad aplicadas jerárquica y uniformemente fracasarán y no serán comprendidas. De allí que la colaboración de la policía con las comunidades locales que permitan que éstas expresen adecuadamente sus intereses y realidad, resulten esenciales.

En el campo policial, en particular, es necesario combinar el desarrollo tecnológico y administrativo, con una sensibilidad muy grande por la heterogeneidad de los escenarios locales, que son diferentes y donde la labor policial no puede ser útil sin la colaboración e integración más plenas con la comunidad. La escasez de medios en relación con los desafíos debe enfrentarse multiplicando la colaboración ciudadana y fortaleciendo iniciativas de prevención del delito que surjan de los propios habitantes.

Tercero, en una sociedad donde la información aumenta y el acceso a lo que sucede en el mundo está a disposición de todos, la conciencia respecto de los propios derechos va a tender a acrecentarse. En consecuencia, toda política de seguridad va a deber conformarse a criterios mínimos de respeto de las garantías y derechos de los individuos.

El respeto a los derechos humanos va a constituir no sólo un imperativo ético, sino que una necesidad propia del buen gobierno, sin la cual el gobierno, el orden público y la seguridad ciudadana se hacen ineficaces.

TERCERA PARTE

VII. Perspectivas de las Relaciones entre los Estados Unidos, Chile y Latinoamérica

Gabriel Guerra-Mondragón

Embajador de los Estados Unidos en Chile

Introducción

América Latina es la región de más rápido crecimiento en el mundo para las exportaciones de los Estados Unidos. De hecho, nosotros exportamos a este hemisferio prácticamente lo mismo que exportamos en conjunto a Alemania y Japón. Y considerando las tendencias actuales, para el año dos mil diez, los Estados Unidos exportarán más a América Latina y el Caribe que a todo el conjunto que representan la Unión Europea y Japón combinados. Sobre la base de la realidad de un hemisferio que se integra con gran rapidez, el Presidente Clinton invitó a todos los mandatarios de la región elegidos democráticamente a la Reunión Cumbre de las Américas de 1994, efectuada en Miami. En ese trascendental encuentro el Presidente Clinton y el Presidente Frei se unieron comprometiendo a nuestros dos países a trabajar junto a las otras 32 naciones democráticas del hemisferio para establecer el año dos mil cinco un Area de Libre Comercio de las Américas, también conocida como ALCA.

La visión del libre comercio hemisférico extendiéndose desde el círculo Artico hasta Tierra del Fuego no es nueva. En la reunión cumbre de 1967, efectuada en Punta del Este, el entonces Presidente de los Estados Unidos, Lyndon Johnson, el Presidente Eduardo Frei Montalva y los otros líderes del hemisferio, analizaron la posibilidad de establecer una zona de libre comercio. Retrocediendo aún más en la historia, a comienzos del siglo 19, el secretario de estado de los Estados Unidos, Henry Clay, propuso un Sistema Americano que habría eliminado los aranceles interamericanos. Igualmente, Simón Bolívar formuló un llamado para la creación de la Liga Panamericana con el fin de unir a las naciones del nuevo mundo bajo un sistema común de leyes internacionales y de códigos de comercio.

La visión de estos líderes en diferentes períodos del desarrollo de nuestro hemisferio era común a todos: unir a las naciones de la región en una asociación comercial que fuera beneficiosa para todos los países. Lo que distingue la era de Clay y Bolívar, de la de Clinton y Frei es que para la Cumbre de las Américas de 1994, con la excepción de Cuba, los gobiernos democráticos se habían arraigado en este hemisferio. Además, las barreras al comercio han sido eliminadas, el comercio ha florecido y la competencia económica en los mercados libres ha pasado a ser la norma y no la excepción.

El gobierno de Clinton está muy interesado en aprovechar las oportunidades que ofrecen la estabilidad política y el desarrollo económico de la comunidad hemisférica de naciones democráticas, y esta es una de las razones por las que el Presidente Clinton está comprometido a lograr la autoridad de vía rápida y avanzar en las cruciales negociaciones comerciales.

Como se sabe, una serie de eventos de carácter interno de los Estados Unidos, ocurridos a partir de 1994, han impedido al gobierno del Presidente Clinton obtener la autoridad de vía rápida del Congreso de mi país. Sólo unos pocos días antes de la Cumbre de Miami, México fue afectado por una grave crisis financiera que también tuvo algunas consecuencias sobre otras economías de América Latina. En respuesta a la situación de México, que pudo haber tenido serias repercusiones en todo el hemisferio y en el resto del mundo, los Estados Unidos junto con las instituciones financieras internacionales, iniciaron varias acciones y establecieron algunos compromisos que tuvieron éxito en la tarea de frenar la crisis. Esa situación fue seguida por una sobrecargada agenda política en los Estados Unidos, la que incluía elecciones para renovar el Congreso y elecciones presidenciales. Después de esas elecciones, el Presidente se ha concentrado junto con el nuevo Congreso en una serie de materias decisivas, entre las que se incluían la difícil batalla sobre el estatus de Nación Más Favorecida para China, la ratificación del Tratado de Prohibición de Armas Químicas y un acuerdo histórico para equilibrar el presupuesto de los Estados Unidos. Durante la reciente reunión en Madrid, de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), Estados Unidos estuvo también a la vanguardia de los esfuerzos por ampliar esa alianza a las naciones de Europa central y del este. Sin embargo, el compromiso del Presidente Clinton con la agenda hemisférica de libre comercio de la Cumbre de las Américas y con lograr un acuerdo de libre comercio con Chile nunca ha variado y tampoco se ha debilitado. Su empeño por lograr la autoridad de vía rápida, a pesar de la oposición expresada por miembros de su propio partido, así como la oposición del movimiento sindical, que ha sido un tradicional aliado del partido Demócrata, es una demostración de su firme compromiso.

Vía Rápida

Nadie debe subestimar el duro trabajo realizado hasta ahora y la gran tarea que tenemos por delante para lograr la aprobación de la autoridad de vía rápida. Como todos lo reconocen, esta será una dura batalla, pero es una lucha que vale la pena dar. Personalmente, tengo mucha confianza que bajo el sólido liderazgo del Presidente Clinton y que con el apoyo bipartidista de los defensores del libre comercio en nuestro Congreso, entre los que figuran algunos senadores como Bob Graham y Phil Gramm y el representante Jim Kolbe, que han visitado Chile recientemente, la administración tendrá éxito.

Permítanme clarificar que el debate en el Congreso sobre la autoridad de vía rápida no se refiere a las ventajas de un acuerdo de libre comercio con Chile, y tampoco a la importancia de ampliar el comercio con los mercados de América Latina. Una gran mayoría de demócratas y republicanos en el Congreso están de acuerdo con estos objetivos. De hecho, el Presidente Clinton está solicitando al Congreso el mismo tipo de autoridad de vía rápida que ha tenido cada presidente de los Estados Unidos desde 1973. Sin embargo, ahora muchos sectores de la sociedad norteamericana favorecen la incorporación de consideraciones de carácter laboral y ambiental en cualquier acuerdo comercial resultante.

¿Por qué son importantes estos asuntos? Primero, no hay duda alguna que si no se implementan adecuadamente normas sobre protección del medio ambiente y los estándares laborales, las empresas estadounidenses quedarían en desventajas competitivas con respecto a sus contrapartes extranjeras cuando ambas exporten a los mismos mercados.

Pero ese debate no sólo refleja una preocupación por la competitividad, ya que también se refiere a los factores humanos. Todas las naciones deben hacer lo mejor que puedan para poner en práctica los estándares laborales universalmente reconocidos, incluyendo aquellos que garantizan salarios justos con respecto a la realidad local, y ambientes de trabajo seguros y saludables para los trabajadores. Una economía mundial también exige que todos los países asuman la responsabilidad de trabajar juntos para evitar, en el largo plazo, los daños al medio ambiente del planeta que todos compartimos. Y un ejemplo de este tipo de colaboración es el acuerdo alcanzado durante la visita de Estado del Presidente Frei a los Estados Unidos, en febrero, por el cual científicos y funcionarios municipales de Santiago y de Chicago se comprometieron a trabajar para compartir sus experiencias sobre cómo reducir la contaminación del aire en estas dos ciudades.

Es necesario recordar que la autoridad de vía rápida está siendo solicitada al Congreso para que se otorgue al Presidente la capacidad para negociar acuerdos comerciales en todo el mundo y no sólo con Chile. El proyecto de ley, según se presentó, exige al gobierno de los Estados Unidos abordar los aspectos de políticas y prácticas laborales y ambientales de los gobiernos extranjeros que se relacionan directamente con el comercio y que obstaculizan o distorsionan esa actividad.

Algunos han afirmado que Estados Unidos está tratando de imponer, a través de los acuerdos comerciales, estándares laborales y medioambientales al resto del mundo. Pero, simplemente, eso no es correcto. Claramente, con los acuerdos comerciales, Estados Unidos quiere garantizar que se elimine cualquier barrera al comercio libre, incluyendo aquellas que se relacionan con las cuestiones laborales y ambientales. Obviamente, para los países que no utilizan esos impedimentos, no habrá dificultades.

La solicitud de autoridad de vía rápida presentada al Congreso por el Presidente Clinton, también reconoce que las cuestiones como los derechos de los trabajadores y la protección del medio ambiente deben asimismo ser abordadas a través de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). En su mensaje al Congreso norteamericano del 16 de septiembre, el Presidente destacó que entre los principales valores de los Estados Unidos está "una antigua preocupación por los derechos de los trabajadores y por la protección del medio ambiente" y que la "propuesta... establece claramente que los acuerdos que concluyamos deben complementar y reforzar esos valores".

El Presidente está trabajando para lograr un respaldo bipartidista en el Congreso, que reconozca la importancia de las cuestiones ambientales y laborales en una manera que sea consistente con el desarrollo económico y que beneficie al comercio mundial. Creo que alcanzaremos ese tipo de consenso y que el Presidente recibirá la autoridad de vía rápida amplia que el gobierno de los Estados Unidos necesita para proceder con las iniciativas de comercio internacional.

Chile, la Cumbre de las Américas y el Area de Libre Comercio de las Américas

Para mantenernos en nuestro programa de lograr un Area de Libre Comercio de las Américas para el año dos mil cinco, el gobierno del Presidente Clinton está comprometido a negociar un acuerdo amplio de libre comercio con Chile como un primer paso en el proceso del ALCA. Vemos a Chile como el eslabón más firme de la cadena del libre

comercio hemisférico. Tal como lo reconocen los Estados Unidos y muchos otros países, Chile ha estado a la vanguardia, en esta región, en el desarrollo de una economía liderada por el sector privado, en el establecimiento de sólidas instituciones democráticas y en la promoción de importantes relaciones comerciales a través de todo el hemisferio. La visión y la previsión, y la creatividad y el coraje del pueblo chileno y de sus líderes han convertido a este país en un ejemplo para muchos otros y en un firme socio en los esfuerzos regionales para traer una mayor prosperidad a la región.

Los lazos comerciales entre los Estados Unidos y Chile son amplios y profundos y significan beneficios para nuestros pueblos. Permítanme dar unos pocos ejemplos para ilustrar esta afirmación:

- Estados Unidos representa hoy el 20 por ciento del mercado exterior de Chile, lo que constituye un aumento en comparación con el 18 por ciento que representaba en 1991.
- Nuestro comercio bilateral aumentó desde tres mil doscientos millones de dólares en 1991 a seis mil setecientos millones de dólares en 1996, una tasa de crecimiento impresionante de un ciento diez por ciento.
- Según las cifras de comercio del primer semestre de 1997, dadas a conocer por la Cámara de Comercio de Santiago, Estados Unidos continúa siendo el principal socio comercial de Chile y el principal mercado para sus exportaciones.
- Estados Unidos es también el más importante inversionista en Chile, responsable de más de la mitad de las inversiones extranjeras en el país durante 1995 y 1996. Estas inversiones se han concentrado en los sectores económicos más dinámicos y fundamentales, como la minería, la industria forestal, y las telecomunicaciones, y han contribuido a la creación de empleos y a una prosperidad sostenible en el largo plazo.

Algunas visitas ocurridas recientemente, como la del secretario de Comercio William Daley, en mayo de 1997, resaltan la importancia y la fortaleza de esta relación comercial.

En preparación para la Cumbre de las Américas de Santiago, el Plan de Acción adoptado en Miami determinó que se realizaran varias reuniones de ministros de Comercio para acordar los principios claves sobre los que se cimentar el Área de Libre Comercio de las Américas. Las primeras dos reuniones ministeriales efectuadas en Denver, Colorado, en 1995, y en Cartagena, Colombia, en 1996, establecieron grupos de trabajo para reunir datos y hacer recomendaciones. En la tercera reunión ministerial, efectuada en Belo Horizonte, Brasil, en mayo de 1997, los ministros acordaron que las negociaciones formales para el ALCA serían lanzadas en la Reunión Cumbre de Santiago de 1998, y también reiteraron su compromiso de concluir un acuerdo comercial amplio que abarcara a todo el hemisferio para el año dos mil cinco. En diciembre de 1997 se efectuó una reunión de ministros de Hacienda del Área de Libre Comercio de las Américas en Santiago y los ministros de Comercio se reunirán nuevamente en San José de Costa Rica en febrero de 1998, para formular las recomendaciones finales sobre la forma de realizar las negociaciones.

El Proceso del Area de Libre Comercio de las Américas

Estamos ahora en una encrucijada crítica sobre el ALCA, pasando de la fase preparatoria a la de las negociaciones, que se iniciará en Santiago en Abril de 1998. También estamos logrando un progreso excelente en la preparación de toda la agenda para la Reunión Cumbre de Santiago. En junio, el consejero presidencial, Thomas "Mack" McLarty co-presidió, junto al ministro de Relaciones Exteriores de Chile, José Miguel Insulza, una reunión hemisférica en la que se aprobó un proyecto de agenda para la Cumbre. En agosto de 1997 el principal coordinador para la Cumbre del departamento de Estado de los Estados Unidos, el embajador Richard Brown, concurrió a Santiago para trabajar con el coordinador para la Cumbre de la Cancillería chilena, el embajador Juan Martabit, sobre las cuatro iniciativas principales de la Cumbre. Estas son el fortalecimiento de la democracia y los derechos humanos, la integración económica y comercial, la lucha contra la pobreza y el mejoramiento de las oportunidades de educación. La Cumbre de Santiago fijará la agenda hemisférica para el nuevo milenio tanto en las materias relacionadas con el comercio como en otros asuntos. Si bien aún hay mucho por hacer, creo que nosotros, en este hemisferio, podemos estar orgullosos de lo que hemos logrado desde 1994 en la tarea de hacer progresar el proceso del Area de Libre Comercio de las Américas.

Chile y los Estados Unidos

Quisiera ahora tratar de colocar nuestra excelente relación con Chile en una perspectiva más personal, basada en mi experiencia de casi tres años como embajador de los Estados Unidos en Chile. Tuve el gran honor de estar en Washington el pasado mes de febrero durante la histórica visita de estado del Presidente Frei a los Estados Unidos, que fue la primera visita de ese tipo en el segundo mandato del Presidente Clinton. En esa ocasión el Presidente Clinton dijo que "Chile es la ventana por la que miramos a las Américas del futuro -- una democracia multipartidista, un firme compromiso con los derechos humanos y una reforma económica que ha sido comprobada. Juntos, los Estados Unidos y Chile están mostrando las promesas que encierra una asociación en las Américas".

Al igual que el Presidente Clinton, creo firmemente que nuestros países son socios naturales y que también son buenos y sólidos amigos. Compartimos el compromiso común por los valores democráticos, nuestras convicciones en los principios del libre comercio y una preocupación por el bienestar y la prosperidad de nuestros ciudadanos. En el campo de la diplomacia internacional, hemos trabajado unidos con éxito para resolver dificultades, o lo que parecían ser intransigentes problemas en todo el mundo. Cuando hace dos años estalló el conflicto fronterizo entre Perú y Ecuador, que amenazaba con convertirse en una guerra, nuestros países, como dos de las cuatro naciones garantes del Protocolo de Río, desempeñaron un rol decisivo en detener los enfrentamientos y estamos poniendo en práctica las iniciativas para lograr la resolución pacífica del conflicto entre nuestros vecinos del hemisferio. Chile y las fuerzas de mantención de la paz de los Estados Unidos han servido juntos con distinción en Bosnia e Iraq. Durante la destacada participación de Chile como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, el embajador Juan Somavía ha trabajado diariamente, primero con la embajadora Madeleine Albright y ahora con el embajador Bill Richardson, para resolver problemas internacionales tan diversos como la necesidad de detener los genocidios en Africa, hasta el respaldo al proceso de paz en el Medio Oriente. El mecanismo de consulta establecido por los presidentes Clinton y Frei ha promovido aún más el diálogo y los continuos intercambios regulares entre altos dirigentes políticos y el liderazgo militar de nuestros dos países.

Relaciones en los Campos de la Defensa y la Seguridad.

Estados Unidos y Chile han desarrollado relaciones de cooperación muy fructíferas en las áreas de la defensa y la seguridad. En los últimos tres años un número sin precedente de líderes militares chilenos y norteamericanos de alto nivel se han reunido para intercambiar opiniones en Santiago y en Washington. La primera sesión de la Comisión Consultora de Defensa, entre el departamento de Defensa norteamericano y el ministerio de Defensa de Chile, se efectuó en julio de 1996, en la que participaron el entonces secretario de Defensa, William Perry y el ministro Edmundo Pérez Yoma. Las relaciones entre instituciones militares son excelentes y así lo subrayó el jefe del Estado Mayor Conjunto de los Estados Unidos, general John Shalikashvili, durante su visita a Chile en julio de 1997, y que fue su segundo viaje a este país. Oficiales militares chilenos asisten continuamente a cursos en instituciones militares de los Estados Unidos y nuestros oficiales también participan como estudiantes en academias similares en Chile. Nuestros países desarrollan con bastante frecuencia maniobras militares conjuntas tanto en los Estados Unidos como en Chile. En los últimos 30 años, Chile también ha sido un distinguido participante y ha ofrecido sus puertos como puntos de escala en el desarrollo de los ejercicios navales UNITAS, que promueven la cooperación entre las Armadas de todo el hemisferio.

La reciente decisión del Presidente Clinton de establecer un proceso para considerar caso a caso las transferencias de armas a los países de esta región sitúa a la política de transferencia de armas de los Estados Unidos con respecto a la región a la par con la política que se pone en práctica para las otras partes del mundo. Esa decisión constituye un reconocimiento de los crecientes niveles que ha alcanzado la cooperación en materias de defensa, transparencia y el establecimiento de medidas de confianza entre los regímenes democráticos del hemisferio en la última década. Nuestra asociación con los países de la región ha alcanzado un nuevo nivel de madurez, cooperación y diálogo, lo que ha abierto la posibilidad de establecer otras formas de relaciones. La posibilidad de entablar esas relaciones está abierta a Chile así como a la Argentina y a nuestros otros socios de la región.

Cuando Estados Unidos se unió a otros países respaldando el ofrecimiento de Chile para ser anfitrión de la Segunda Cumbre de las Américas, lo hizo como un reconocimiento al liderazgo de este país en muchas áreas que trascienden al comercio. En el campo de la educación, tema que será un asunto fundamental en la reunión cumbre de 1998, el Presidente Frei es conocido, y ampliamente reconocido, por la prioridad que ha asignado a la reforma educacional, un compromiso que el Presidente Clinton comparte con él. Nuestros dos países están construyendo puentes para el siglo 21 que se basan en el desarrollo de la tecnología de la información y en el mejoramiento de las capacidades de los educadores. En el área de los derechos de propiedad intelectual, Chile se encuentra a la vanguardia del hemisferio en el reconocimiento de la necesidad de proteger esos derechos, entre los que figuran el desarrollo de programas computacionales, y en el reconocimiento de que la propiedad intelectual es fundamental para la industria del conocimiento, que tiene un alto valor agregado y en la que todo país con visión de futuro espera basar su economía.

Chile ha logrado un éxito notable en la reducción drástica de la pobreza en los últimos siete años. En la Reunión Cumbre de las Américas de Miami, en 1994, Chile asumió un rol de liderazgo resaltando la importancia de la equidad social y de la erradicación de la pobreza como una parte integral de la agenda hemisférica. El innovativo sistema chileno

que reformó el sistema previsional ha encendido el interés en muchos países, incluso en los Estados Unidos. Finalmente, Chile ha sido también líder en áreas tan diversas como la aprobación de legislación contra el lavado de dinero para combatir el flagelo del narcotráfico, la promoción de la ética pública y el combate a la corrupción.

Es relevante hacer referencia a un aspecto que raramente se comenta en las relaciones bilaterales entre Chile y los Estados Unidos: las importantes asociaciones de persona a persona que permiten desarrollar puentes culturales de comprensión y de valores compartidos. Durante su visita de estado a mi país, el Presidente Frei firmó el nuevo Acuerdo Fulbright, que convierte a Chile, por primera vez, en socio pleno en la administración y financiamiento de este extraordinario programa de intercambio educacional. En sus cuarenta y dos años, el programa Fulbright ha posibilitado a unos mil trescientos cincuenta chilenos desarrollar estudios, enseñar o realizar investigaciones en los Estados Unidos, y a unos setecientos norteamericanos hacer lo mismo en Chile. Es importante resaltar que casi la mitad de los estudiantes chilenos que reciben la prestigiosa beca Presidente de la República, eligen estudiar en Estados Unidos.

También, el número de estudiantes norteamericanos que decide ir a Chile a estudiar y a realizar investigaciones ha estado creciendo a un ritmo muy rápido desde 1990. No es extraño entonces que más de 80 universidades y centros de educación de Estados Unidos hayan participado en el pabellón "Estudios en Estados Unidos" de la Expoeduc 97. Muchas universidades chilenas y norteamericanas han firmado acuerdos de cooperación.

Si bien nuestros gobiernos han colaborado para fortalecer el rol de los ciudadanos en la consolidación de vínculos fructíferos entre nuestros pueblos, son las organizaciones no gubernamentales y sin fines de lucro las que han asumido un papel de cada vez más liderazgo en el fortalecimiento de los vínculos de persona a persona. Organizaciones como el Instituto Chileno-Norteamericano de Cultura, en Santiago, y sus ocho instituciones hermanas repartidas a lo largo de Chile, así como la organización Partners of the Americas, que opera con presupuestos que cuentan con un reducido apoyo de los gobiernos, permiten los acercamientos entre individuos de los sectores privados de ambos países para promover un mayor entendimiento mutuo y una mejor comprensión de nuestras respectivas culturas e historias.

Desacuerdos Comerciales con Chile

Quisiera ahora retornar al tema de las relaciones comerciales. Nosotros reconocemos, tal como estoy cierto que los chilenos también lo hacen, que el tipo de reformas económicas y políticas que se han registrado en nuestro hemisferio y que, de hecho, se han extendido por todo el mundo, han creado no sólo oportunidades, sino que también plantean nuevos desafíos. La expansión del libre comercio a nivel mundial y la creación de la Organización Mundial de Comercio, han generado beneficios concretos para nuestras economías. Sin embargo, al mismo tiempo, las crecientes relaciones comerciales y el aumento del volumen del comercio, han creado más fuentes para potenciales desacuerdos en el comercio internacional. Estados Unidos se ha visto involucrado en disputas comerciales, algunas de ellas muy amargas, con antiguos aliados como Gran Bretaña, así como con sus principales socios comerciales incluyendo a la Unión Europea, Japón, y Brasil.

El espectacular crecimiento en el volumen de las relaciones comerciales entre los Estados Unidos y Chile y los enormes beneficios que esto ha representado para nuestros dos países, también ha sido acompañado por algunos desacuerdos en los meses recientes. En algunas instancias, esas disputas surgen, y se desarrollan, entre los productores del sector privado, como es el caso de los salmones. En la situación de las importaciones norteamericanas de productos de madera no elaborada desde Chile -que también afecta a otros países-, se trata de una acción legal presentada contra el gobierno de los Estados Unidos por grupos locales de protección ambiental. En otros campos, deben resolverse asuntos fitosanitarios, como en el caso de las importaciones chilenas de trigo norteamericano. Estas cuestiones son una señal de la creciente importancia de Chile como uno de nuestros socios comerciales. Si bien los desacuerdos comerciales pueden ser el precio de la globalización de la economía mundial, personalmente creo que es un precio que vale la pena pagar, especialmente si nuestro objetivo común es promover la prosperidad económica, el libre comercio y la seguridad política en todo el mundo.

En los meses recientes, estas controversias comerciales han concentrado considerablemente los comentarios y la atención del público. Algunas personas han llegado a predecir una nueva era de fricciones entre los Estados Unidos y la región, mientras que otras han acusado injustamente al gobierno de los Estados Unidos de proteccionismo. Aunque respeto el derecho de quienes han expresado esas opiniones, yo estoy en profundo desacuerdo con esos análisis. Como he afirmado en otras ocasiones, creo que todos nos beneficiaremos si bajamos los decibeles de la discusión sobre algunos de estos asuntos. Es tiempo de que veamos estos desacuerdos, y otros que podamos tener en el futuro, no a través del prisma distorsionador de acusaciones de proteccionismo, sino en el contexto de las relaciones de cooperación amplias y dinámicas que disfrutaban nuestros dos países y por las que hemos trabajado tan duramente para consolidarlas.

Estos no erosionan y no deberían afectar la amistad tradicional entre Chile y los Estados Unidos, ya que ésta es una amistad que se fundamenta en sólidas bases de respeto mutuo y en el compromiso de trabajar por lograr las mejores soluciones para los intereses de nuestros ciudadanos. Afirmar que nuestras relaciones son excelentes no significa que no existan problemas que debamos resolver. Tampoco significa que los Estados Unidos y Chile van a estar siempre de acuerdo en el amplio espectro de la serie de desafiantes opciones y decisiones políticas, militares o económicas que debe enfrentar nuestro hemisferio y el mundo entero al ingresar al Siglo 21. Aún como amigos y socios, es posible estar en desacuerdo algunas veces, pero estoy cierto que la madurez de la relación entre ambos países y el respeto mutuo por el otro, nos orientarán para encontrar las formas de resolver las diferencias que puedan surgir.

Durante el tiempo que he tenido el honor de servir a mi país en Chile, he visto fortalecerse los lazos políticos, económicos, de defensa y culturales que unen a nuestras dos naciones. Como resultado, la relación entre Chile y los Estados Unidos, basada en la madurez y los valores y aspiraciones compartidas, es más vigorosa hoy que nunca antes en nuestra historia.

Conclusión

Nuestro mundo ha experimentado cambios sin precedentes en sus estructuras políticas, económicas y sociales desde el término de la Guerra Fría. El desafío que todos nosotros tenemos por delante es encontrar nuevas formas creativas y productivas para canalizar nuestras energías y para diseminar los beneficios de la prosperidad y de la paz mucho más allá de las fronteras de nuestras naciones. La autoridad de vía rápida es un paso en esa dirección. Un acuerdo amplio de libre comercio con Chile será otro paso para lograr beneficios para nuestras naciones y para trascender al comercio, fortaleciendo los intercambios y un mejor entendimiento entre ambos países.

Un Area de Libre Comercio de las Américas plenamente en marcha para el año dos mil cinco será el acuerdo de libre comercio más grande de la historia, que permitirá unir a nuestras naciones con un producto bruto combinado que en términos actuales es de más de nueve billones de dólares y con una población superior a los setecientos cincuenta millones de personas. Ese será el mayor logro que coronará un proceso de una década de fortalecimiento de las instituciones democráticas y de trabajos para asegurar que los beneficios del libre comercio lleguen a todos nuestros países y a todos nuestros ciudadanos. El gobierno del Presidente Clinton, y yo personalmente, tenemos una gran esperanza y un enorme interés de trabajar con los líderes de Chile para hacer posible que esto ocurra.

VIII. La Cumbre de las Américas y el Futuro de las Reformas. Chile, ¿País Sede o Líder?

Embajador Juan Martabit

Director América, Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile

El proceso que está desarrollándose en nuestro Hemisferio en los diferentes ámbitos, llámese político, económico, comercial etc., y donde la concertación, cooperación e integración regional, es la tónica, constituye un hecho inédito en virtud de los elementos que lo caracterizan.

Con ocasión de la Cumbre de Miami, en diciembre de 1994, los gobiernos de las Américas, incluido no sólo el Continente, sino que también el Caribe, definieron un proyecto común de gran amplitud -a través de acciones concretas y definidas en el tiempo- destinado tanto a dar solución a los problemas que afectan a la región y que han imposibilitado hasta ahora el pleno desarrollo de nuestros pueblos, como también a potenciar nuestras capacidades.

A la vez, por primera vez, la generación de esta iniciativa superó la esfera de los gobiernos propiamente tales, al hacer partícipe de este esfuerzo colectivo a la sociedad civil.

¿Cuál ha sido el motor que ha generado la estructuración de una agenda hemisférica de un contenido tal, que de realizarse plenamente nos permitirá enfrentar el siglo XXI en condiciones ampliamente mejores que las actuales?

Se mencionan entre las respuestas a dicha inquietud que esto ha sido producto de una tendencia mundial, luego del término del esquema bipolar y como consecuencia de la creciente globalización de las relaciones económicas internacionales o bien como reacción a la iniciativa de la primera administración del Presidente Clinton, cuyo gobierno deseaba y necesitaba reformular su agenda respecto del Hemisferio, hasta ese entonces, lejano a las prioridades de Washington.

Ciertamente, esas afirmaciones tienen plena validez. Nuestro Continente no ha estado ajeno a la evolución que se ha producido en el mundo en las últimas décadas e, incluso, ha jugado un rol importante al contribuir con iniciativas en variados ámbitos y al desarrollar experiencias exitosas que sirven como modelo, especialmente en el campo económico-comercial.

Entre estas iniciativas cabría recordar, en este sentido, las tratativas destinadas a enmendar el Tratado de Tlatelolco, lo que en definitiva permitió que dicho instrumento se constituyera en un efectivo órgano regulador de la no proliferación nuclear en América Latina y el Caribe; el grado de consolidación que fue logrando el Grupo de Río, valioso y útil mecanismo de concertación y consulta regional que se ha transformado en el interlocutor por excelencia de mecanismos de similar naturaleza en otras regiones; o bien los esfuerzos integradores y de complementación económica que se iniciaron en el Hemisferio, ya sea de orden bilateral o subregional.

En la práctica, esta nueva situación, recogida y adecuada a nuestras realidades, se tradujo en que los diferentes gobiernos del Hemisferio fueron plasmando agendas nacionales parecidas, en las que coincidían, en gran parte, los métodos para impulsar el buen gobierno, hacer más efectivo el papel del estado, abordar el agudo problema de la pobreza, impulsar la apertura de mercados, por señalar algunos de los elementos que se repetían en los diferentes programas de acción gubernamental. Coincidió con ello, no sólo la restauración y ampliación del sistema democrático en las Américas, sino que también una mayor valoración de las prácticas democráticas en sí y de su necesaria consolidación y profundización.

Ahora bien, ¿cuál fue el mérito inicial de la administración Clinton?. Percibir que la simetría de políticas y objetivos de cada una de nuestras naciones estaba creando ciertas condiciones que le permitían proponer una iniciativa hemisférica, a la cual presumiblemente responderíamos en términos positivos y que era afín a sus intereses en el Continente, como también al de los diferentes países de la región.

Un dato que ilustra esta apreciación de las autoridades estadounidenses, lo recoge un Consejero del Presidente Clinton en un artículo que escribió en "La Revista de las Américas" en su edición de noviembre-diciembre de 1994, en momentos en que se estructuraba la agenda de Miami. En él señala que "en otras épocas, las divisiones entre el Norte y el Sur y las posturas antagónicas surgidas a raíz de la Guerra Fría habrían puesto en tela de juicio si un Presidente norteamericano podría convocar con éxito a una reunión de este tipo" y agrega que "reuniones hemisféricas anteriores -en Panamá en 1956 y en Uruguay en 1967- fueron realizadas en América Latina a fin de compensar las asimetrías de poder y de propósitos que separaban a los Estados Unidos de América Latina en ese entonces".

En este contexto, también hay que considerar a nuestras instituciones regionales. El sistema interamericano, en su conjunto, ha sufrido a lo largo de los años los embates de propuestas no del todo exitosas, en temas tan importantes como la preservación de la democracia, la promoción de los derechos del niño y de la mujer, la erradicación de la pobreza o la integración económica -la cual figura en nuestra agenda de manera destacada desde hace 30 años, cuando se convocó a la Conferencia de Punta del Este y que generó la ALALC-, no obstante haber jugado un rol fundamental en el desarrollo de nuestras naciones y de la creación de una atmósfera interamericana más bien positiva que negativa.

En suma, la OEA, el BID, la CEPAL, la ALADI y otras tantas entidades regionales exhiben un largo itinerario de éxito, a pesar que sus resultados están lejos de satisfacer plenamente las expectativas que las originaron. Desde ese punto de vista este proceso de diálogo hemisférico pretendía revigorar y reorientar esta rica institucionalidad con que cuenta el Hemisferio.

La convocatoria de una Cumbre en Miami, por tanto, dio la nota que en la región corrían nuevos aires, que de ser aprovechados adecuadamente, podrían traer beneficios para las diversas naciones de las Américas.

Estados Unidos dio el paso inicial, a través del Vicepresidente Gore, quien anunció tal iniciativa en el mes de diciembre de 1993 en México y, posteriormente, lo formalizó mediante una carta del Presidente Clinton a sus congéneres "democráticamente electos". En ella invitaba a promover un Hemisferio de naciones dotadas de gobiernos capaces,

eficientes y con vigorosas sociedades civiles; provistas de economías abiertas y dinámicas que proporcionen crecientes niveles de vida a los respectivos pueblos, a través de la creación de una comunidad de democracias. Traducir, agregaba, esta convergencia de valores políticos y económicos que está prevaleciendo en la región, en acciones y programas de beneficio mutuo.

Así, se dio inicio a un intenso y complejo ejercicio de negociación diplomática. No obstante las coincidencias de agendas que comentábamos en párrafos precedentes y la positiva voluntad de los respectivos gobiernos por traducir este esfuerzo colectivo en un programa de acción realista, muchas veces las heterogéneas características de los países del hemisferio, puso en dura prueba a quienes les correspondió participar en esta labor.

Constituyó, entonces, un desafío sintetizar en una agenda temática relativamente limitada, las acciones que se deberían adoptar con el propósito de cumplir los objetivos que se pretendían cumplir con esta Cumbre y que, un elemento importante, interpretaran plenamente las aspiraciones del conjunto de los países del Hemisferio.

Hubo acuerdo inicial respecto a los criterios que debían utilizarse en esta negociación: consenso, participación de todas las naciones y transparencia. Esa era la única fórmula que permitiría lograr resultados exitosos, en tratativas en las cuales participaban países de tan disímil peso y con realidades y experiencias históricas diferentes.

Pero previo a ello, necesariamente se debía contar con ciertos elementos que constituyeran el marco político de este encuentro. En la práctica, lo que luego se llamó el espíritu de Miami. En definitiva, que de la Cumbre debían surgir no sólo acciones concretas para abordar las diferentes temáticas, sino que a la vez, el compromiso de privilegiar un esquema de relación interhemisférica en el cual primara el diálogo y la concertación. Ello quedó plasmado en la Declaración de Principios que suscribieron los Mandatarios.

El objetivo principal de esta convocatoria, como lo expresara el Presidente Clinton y fuera compartido por los otros Mandatarios, era lograr que a través de un esfuerzo colectivo realista pudiéramos, en un plazo prudente, caminar hacia la prosperidad de nuestros pueblos.

Había anuencia en cuanto a que una condición absoluta para ello era la consolidación de regímenes democráticos y el respeto a los derechos humanos. Pero había a la vez conciencia que necesariamente se debían considerar ciertas acciones tendientes a preservar tal sistema, perfeccionarlo y hacerlo más participativo. De ahí que uno de los capítulos del Plan de Acción lo constituyó la Preservación y el Fortalecimiento de la Comunidad de Democracias de las Américas.

A la vez, la mayoría de los gobiernos estaban contestes que el libre comercio y la integración económica entre nuestras naciones constituían herramientas útiles y necesarias para mejorar el nivel de vida y de oportunidades de la población. Por ello, hubo disposición a que las acciones que debían adoptarse para impulsar la concreción de tales políticas debían ser incorporadas en un capítulo especial: esto fue recogido en lo que se denominó "La Promoción de la Prosperidad mediante la Integración Económica".

Ahora bien, ¿era suficiente como contribución de esta Cumbre adoptar medidas tendientes a establecer sistemas democráticos plenos y un aumento del comercio intraregional e inversiones? Ciertamente era un paso importante pero indiscutiblemente incompleto.

De concretarse avances sustanciales en aquellos ámbitos, ¿había seguridad que parte importante de la población aún sumida en la pobreza y la marginalidad, por sí sola y producto del éxito en esas áreas, se vería efectivamente beneficiada?

¿Tendrían la capacidad de hacer valer sus derechos, en circunstancias que muchos de ellos no contaban con un grado suficiente de cultura política o con un real conocimiento de las prerrogativas que le otorga un estado democrático? ¿Como podían hacer uso de las oportunidades que ofrece un exitoso programa económico y contribuir al desarrollo del mismo, quienes no habían alcanzado siquiera a cursar la enseñanza básica o bien quienes, por diversas condicionantes culturales han tenido un lugar postergado en la sociedad?

Estas consideraciones hicieron necesarias la elaboración de medidas concretas para ir en apoyo a tales sectores, en el capítulo denominado "La Erradicación de la Pobreza y la Discriminación en nuestro Hemisferio".

Con ese mismo espíritu se consideró otro ámbito que también constituía un tema de especial importancia: el desarrollo sostenible. No habría sido completa la agenda temática si no se hubiese abordado esta materia. Ello llevó a los gobiernos a diseñar cursos de acción destinados a impulsar un equilibrio entre desarrollo económico -explotación de recursos- y la necesaria preservación de los mismos.

Definidos los grandes capítulos de la agenda, se debieron establecer los planes de acción para las áreas incluidas en cada uno de dichos capítulos. La tarea no fue fácil. Existían ciertos temas que, dependiendo el énfasis que se le quisiera dar a su tratamiento, podían ser incorporados en varios de ellos. Un ejemplo de lo anterior lo constituyó "Educación". La importancia de este tema, permitía considerarlo en diversos capítulos. Por ejemplo, se podía sostener que el desarrollo económico era incompleto sin un adecuado nivel de recursos humanos, o bien que la explotación responsable de nuestras riquezas pasaba necesariamente por una debida preparación e instrucción de, al menos, los agentes involucrados en esa materia.

Por ello, el trabajo de definición se tradujo en largas jornadas de negociación fundamentalmente destinadas a conciliar posiciones muy marcadas entre los países más desarrollados y los menos avanzados. Un norte más preocupado por medidas vinculadas al narcotráfico, corrupción y terrorismo y un sur, también pendiente de estos temas, pero a la vez de obtener mayores accesos a los mercados, un mejoramiento de los términos de intercambio y de ser considerado en igualdad de condiciones, lo cual muchas veces formaba parte de declaraciones pero distaba de la realidad.

Las negociaciones terminaron en Early House, días antes de la Cumbre. Allí se definieron los últimos temas y se dio la redacción final a los documentos. Fueron dos días de intenso trabajo, en los cuales en oportunidades se pensó que no podría llegarse a una versión de consenso. Sin embargo, al final se logró elaborar una agenda para la resolución de los Mandatarios del Hemisferio.

De ahí surgió la "Declaración de Principios" y el "Plan de Acción" de 23 ítemes, copia de los cuales han sido distribuidos en esta Conferencia.

Por lo anterior, no creo necesario profundizar comentarios sobre los documentos. Sólo cabe señalar que la Declaración fue concebida como un Pacto para el Desarrollo y la Prosperidad, basado en la democracia, el libre comercio y el desarrollo sostenible. En ella se reafirmaron principios que ya había recogido el sistema interamericano y se marcó la pauta de lo que debían ser los términos de la relación interhemisférica. Al mismo tiempo, daba las orientaciones respecto a los cursos de acción que debían seguirse para lograr un mejoramiento sostenido de la calidad de vida de la población.

El Plan de Acción consideró las medidas concretas que se debían adoptar para alcanzar los objetivos establecidos en dicha Declaración.

La Cumbre de Miami

Así se llegó a la Reunión Cumbre de 34 Jefes de Estado y de Gobierno, en la ciudad de Miami, los días 10 y 11 de diciembre de 1994.

La misma concitó la atención pública no sólo por los compromisos que se adoptaron en la ocasión, sino que también dado que ella fue acompañada de otras señales que proyectaban la imagen que las Américas estaban dando pasos sustanciales para prepararse a recibir el próximo milenio en un ambiente positivo, caracterizado por la voluntad de compartir tanto esfuerzos como beneficios. Basta recordar, en este sentido, el impacto que tuvo la invitación cursada a Chile para pasar a ser el "cuarto amigo" por parte de los integrantes del NAFTA, o las diversas reuniones paralelas llevadas a cabo por representantes de la sociedad civil, ya sea en temas de integración energética, transporte, telecomunicaciones, superación de la pobreza, etc.

Pasada la Cumbre se iniciaron las tratativas para dar cumplimiento con los acuerdos.

Para tales efectos, y en consideración a la amplitud y variedad temática, se fueron gestando distintas instancias encargadas de gestionar y agilizar las respectivas materias.

Desde un inicio todo lo referente al Área de Libre Comercio fue llevado por un "carril" independiente. Para los otros temas se designaron Coordinadores Responsables y además se constituyó el Grupo de Revisión de la Implementación de la Cumbre, mecanismo de alto nivel, destinado a evaluar periódicamente el avance logrado en las diferentes áreas y a adoptar las medidas necesarias para impulsar aquellas que sufrieren retraso.

Se dio así inicio a reuniones y consultas para fines de obtener un avance en los diferentes temas. Allí se intercambiaron informaciones y experiencias, se definieron acciones, se suscribieron acuerdos, se reformularon orientaciones, etc.

A modo ilustrativo podría señalar que desde Miami se han concretado las siguientes iniciativas:

En el campo del desarrollo sostenible se celebró una Conferencia Cumbre en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, entre los días 7 y 8 de diciembre de 1996, oportunidad en la que los Mandatarios definieron los cursos de acción a seguir con el objeto de abordar adecuadamente un tema de la magnitud e importancia como lo es el desarrollo sostenible. Desde ya en el marco de la OEA se están implementando acciones que dicen relación con salud, educación, agricultura y silvicultura sostenible, ciudades y comunidades sostenibles, recursos hídricos y zonas costeras, energía y minerales.

- Se encuentra en un estado avanzado un programa especial relacionado con el tema democracia y derechos humanos.
- Se ha elaborado una versión preliminar de plan de acción en materia de educación y se realizó una conferencia hemisférica para tratar el tema de la pobreza y la discriminación.
- Los Ministros de Energía convinieron en Santa Cruz, Bolivia, en julio 1996, las áreas prioritarias de cooperación, y como resultado se están elaborando proyectos en sectores tales como la electrificación rural y los recursos de energía renovables.
- El Gobierno de Argentina convocó a una Conferencia Interamericana sobre el Hambre, para tratar las estrategias hemisféricas en este campo, principalmente en lo relativo al problema de la nutrición.
- Como Coordinador Responsable del tema 16 del Plan de Acción, México con el apoyo de Argentina y Chile, ha elaborado una propuesta de Plan de Acción para lograr el Acceso Universal a la Educación. Se acordó que dicha propuesta fuese enviada a la Comisión sobre Gestión de Cumbres Interamericanas de la O.E.A., con la solicitud de establecer un Grupo de Expertos Gubernamentales para revisar dicha propuesta y posteriormente presentarlo a consideración del Consejo Interamericano de Desarrollo Integral (CIDI) de la O.E.A.
- Expertos gubernamentales en asuntos de la mujer adoptaron del 24 al 26 de abril de 1997, en Montelimar, Nicaragua, un Sistema de Indicadores para seguir el progreso del fortalecimiento del papel de la mujer en la sociedad.
- Una Convención Interamericana que aborda el tema de la corrupción.
- La aprobación de una estrategia contra el tráfico ilícito de drogas, en el marco de la Comisión Interamericana de la OEA para el control del abuso de drogas. Al mismo tiempo, los gobiernos han ido adoptando medidas para enfrentar los delitos conexos como es el lavado de dinero, tipificando esa figura como delito.
- Se han desarrollado tratativas tendientes a establecer una mayor cooperación en el combate al terrorismo.
- En materia de salud, se adoptó un plan tendiente a reducir la mortalidad materno infantil y a eliminar enfermedades tales como el sarampión. Ello ha permitido, en cuanto a esta última enfermedad, tener sólo 1464 casos en 1996, de los 23,583 que se presentaron en 1994.
- Se está implementando el plan de acción sobre infraestructura de telecomunicaciones, en el marco de la Comisión Interamericana de Telecomunicaciones (CITEL), conforme al acuerdo adoptado en la Reunión de Altos Funcionarios de esa área, celebrada en Washington D.C. en septiembre de 1996.

- La alianza para la prevención de la contaminación ha desarrollado una serie de iniciativas para eliminar el plomo de la gasolina. La OPS, el Banco Mundial y varias entidades técnicas estadounidenses han organizado talleres y cursos de capacitación para ayudar a los países del Hemisferio en la elaboración de planes nacionales para eliminar el plomo.

Area de Libre Comercio de las Américas

En el caso del libre comercio, las instrucciones de los Mandatarios fueron expresas. Se debía crear un área de libre comercio antes del año 2005 y se establecieron directrices y un cronograma definido. En este contexto, los Jefes de Estado y de Gobierno ordenaron "celebrar reuniones en el marco de los foros de comercio e inversión" existentes, en los cuales se debía determinar las áreas de coincidencia y divergencia en los acuerdos vigentes y considerar los medios de mejorar las disciplinas entre ellos para fines de hacerlos más parecidos. Los Ministros responsables del Comercio quedaron encargados de revisar tales tareas y efectuar reuniones en 1995 y 1996 para estudiar el avance del proceso y adoptar las medidas necesarias para continuar profundizándolo.

De allí surgen las reuniones de Denver, en 1995, Cartagena de Indias en 1996 y Belo Horizonte en 1997.

En la práctica se estructuró un programa que tiene 3 instancias: las reuniones ministeriales, las viceministeriales y los grupos de trabajo; todos los cuales están asesorados técnicamente por un Comité Tripartito integrado por la OEA, el BID y la CEPAL.

En la primera reunión ministerial, o sea en Denver, en junio de 1995, se crearon 7 grupos de trabajo (acceso a los mercados; procedimientos aduaneros y reglas de origen; inversiones; normas y barreras técnicas al comercio; medidas sanitarias y fitosanitarias; subsidios, medidas antidumping y derechos compensatorios; y economías más pequeñas) y se definieron sus términos de referencia (hacer un inventario y un examen de las medidas vinculadas al comercio en sus respectivas áreas, con vistas a identificar posibles enfoques para las negociaciones).

En la segunda reunión -Cartagena de Indias, marzo de 1996-, se crearon 4 nuevos grupos (compras de gobierno; propiedad intelectual; servicios y políticas de competencia), y se decidió crear posteriormente un quinto, a sugerencia de Chile (solución de controversias).

Los grupos de trabajo están terminando y perfeccionando la primera parte de sus mandatos, cual es, la recopilación de antecedentes. Algunos han empezado también a identificar las convergencias y divergencias existentes en sus respectivas áreas temáticas y a hacer sugerencias para el inicio de las negociaciones. Varios países han presentado propuestas concretas sobre los pasos a seguir para crear el Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

El proceso ha llegado así a un punto en que ya está reunida la mayor parte de la información técnica, -que luego será la médula de las negociaciones- y en que se deben tomar decisiones políticas fundamentales para poder seguir avanzando. La gran meta final de lograr un espacio comercial único en América, sin barreras, para la libre circulación de bienes, servicios e inversiones, está clara, no así la o las maneras de lograrla.

Los comentarios anteriores permiten contar con un cuadro general de lo que ha sido Miami. De él se pueden colegir tanto los efectos y resultados positivos de dicho proceso, como también aquellos que necesitan ser mejorados.

En términos generales, se podría señalar que Miami ha sido un referente para la relación interhemisférica y que se han logrado importantes avances hacia la meta definida por los Jefes de Estado y de Gobierno en esa ocasión.

No obstante, también debemos reconocer que se han evidenciado situaciones que restan ímpetu o brillo a este esfuerzo colectivo, el que muchas veces puede interpretarse como inmovilismo.

Condicionantes de orden interno en algunos países de peso en el Hemisferio, han producido retrasos en algunas áreas o han generado ciertas inquietudes sobre la capacidad y fuerza del propio proceso. En la práctica, situaciones vinculadas a factores económicos o decisiones de orden político o meramente electoral, provocaron en cierto momento interrogantes sobre el futuro de esta iniciativa.

Sin embargo, el solo hecho que los Mandatarios hayan decidido efectuar una nueva Cumbre, esta vez en nuestro país, indica que los gobiernos estiman necesario y adecuado mantener y perfeccionar el esquema que nació en Miami e impulsar y profundizar las relaciones hemisféricas dentro del marco y clima generado en esa ocasión.

¿Qué se Espera de la Cumbre de Santiago?

En primer término es importante destacar que la convocatoria de una nueva Cumbre, la última cita de esta naturaleza en este siglo, constituye un hecho político por sí solo, en cuanto viene, en cierta medida, a institucionalizar este mecanismo de diálogo colectivo. En suma, los mandatarios del hemisferio, de esa forma, han refrendado a esta instancia como un instrumento válido y eficaz para el tratamiento y solución de los temas que son de interés común y que necesariamente requieren ser abordados conjuntamente.

Esta Cumbre a la vez tiene un especial significado ya que de las decisiones que surjan de ella, se estructurará el contenido de las acciones que deberán desarrollar nuestros países en el nuevo milenio. De ahí la importancia de la definición de temas que realmente respondan a las necesidades de nuestros pueblos.

En este sentido, los gobiernos han manifestado interés por establecer una agenda realista, más reducida que la de Miami, en la cual se contemplen acciones concretas de mediano plazo que consoliden los avances obtenidos hasta ahora y den un nuevo impulso a este esfuerzo colectivo.

De las primeras consultas se puede apreciar que se hace necesario intensificar el diálogo político en nivel de igualdad, terminando con el excesivo unilateralismo que ha contaminado el desarrollo de las relaciones interhemisféricas con el término de la guerra fría.

También en el ámbito político, hay un marcado interés por abordar los temas referidos al fortalecimiento de la democracia y los derechos humanos, la reforma del Estado, así como también aquellos vinculados al tráfico de drogas ilícitas y el terrorismo, por nombrar algunas.

Igualmente se han planteado iniciativas destinadas a profundizar la participación de la Sociedad Civil, con miras a reforzar la democracia y potenciar la acción del individuo como forjador de su destino dentro de la comunidad.

En lo que al área social respecta, la educación aparece como el gran tema e, incluso, se proyecta como una suerte de columna vertebral de la Cumbre. Igualmente, acciones relacionadas con el campo de la salud, el combate a la pobreza y la marginalidad, la condición de la mujer y la promoción de empleos -a través del apoyo a la pequeña y microempresa-, están también siendo planteadas.

Asimismo, la creación de un área de libre comercio continúa siendo un elemento central del capítulo económico y de la agenda temática en general. De ahí la importancia de los acuerdos que se adopten en marzo de 1998 en la Reunión Ministerial de Comercio en Costa Rica.

Finalmente, se espera incluir algunas orientaciones sobre medio ambiente, en concordancia con los acuerdos emanados de la Conferencia Cumbre de Santa Cruz de la Sierra.

Chile, ¿País Sede o Líder?

A Chile le ha recaído una doble tarea al haber sido designado como sede de este encuentro hemisférico y, en consecuencia, coordinador de las iniciativas que planteen los diferentes países para la Agenda de la II Cumbre. En tal sentido, corresponde asumir una responsabilidad particular para el debido éxito de esta importante reunión. Con dicha función no se espera ni se pretende desarrollar un rol de líder. Nuestra tarea debe ser orientada a impulsar el intercambio de iniciativas, contribuir a la fluidez del diálogo y a la creación de los necesarios consensos, así como a procurar el dinamismo del proceso preparatorio, en el cual la opinión tanto de los grandes como de los pequeños países tengan la oportunidad de expresarse y que todos encuentren la misma y equilibrada participación. Cumplir exitosamente esa misión justificaría el rol y las expectativas cifradas en Chile al haber sido designado país sede.

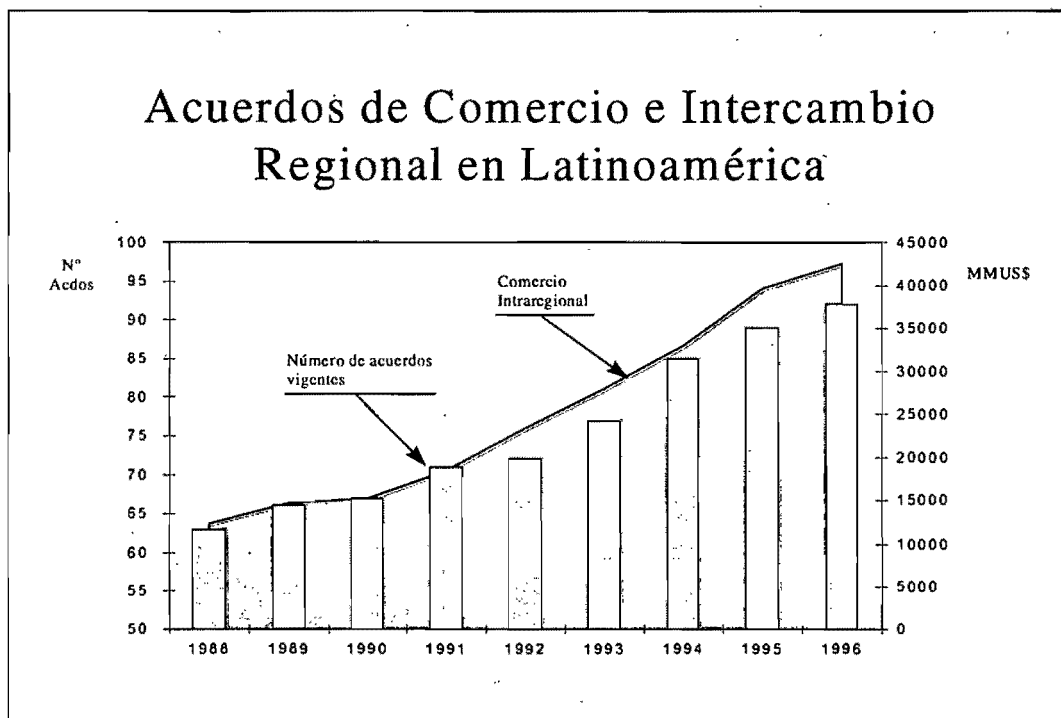
IX: Los Acuerdos de Comercio y el Intercambio Intraregional en Latinoamérica.

Peter T. Hill

Presidente de la Cámara de Comercio de Santiago

Uno de los agentes más dinamizadores del comercio mundial durante los últimos años ha sido la suscripción de acuerdos bilaterales de preferencias arancelarias. Estos acuerdos, en general, han tenido la virtud de perfeccionar y profundizar los procesos de internacionalización de un gran número de economías que ha adoptado estrategias de apertura unilateral, multilateral o regional. Los principales beneficios que proveen los acuerdos bilaterales tienden a concentrarse en la creación de comercio, es decir, en el mayor flujo de exportaciones e importaciones que, en ausencia del acuerdo, no se habría producido. Su mayor desventaja, en tanto, está dada por las desviaciones de comercio que generan, correspondiente a la sustitución de importaciones desde países más competitivos, por productos que, en virtud de las preferencias, se hacen más baratos desde el nuevo 'socio comercial'. En la medida en que la apertura unilateral (definida fundamentalmente por una política de bajos aranceles con el resto del mundo) es más agresiva, los efectos negativos de las asociaciones bilaterales tienden a desaparecer.

Si bien la evidencia histórica demuestra que los acuerdos bilaterales tienden a dinamizar el intercambio comercial, predecir la magnitud del fenómeno no es una tarea sencilla, debido a la escasa información disponible sobre procesos de integración bilateral inducidos por el otorgamiento mutuo (y exclusivo) de preferencias de comercio.



En el caso de Latinoamérica, la ola de acuerdos bilaterales y subregionales que han entrado en vigencia en los últimos años parece haber dado sus frutos en la forma de un acelerado crecimiento del intercambio intraregional. Entre 1988 y 1996, han entrado en vigencia acuerdos que involucran 35 nuevas relaciones bilaterales de comercio entre los países miembros de ALADI (Sudamérica y México), y 45 lazos bilaterales en Latinoamérica. Con ello, el número de relaciones bilaterales que incluyen preferencias de comercio en la región alcanza a 92. El comercio intraregional, que en 1996 alcanzó los US\$ 43 millones, ha crecido a tasas del 17% anual entre 1988 y 1996 y del 20% durante los noventa, significativamente superior al 12% anual en que se han expandido las exportaciones latinoamericanas al resto del mundo. Estas últimas totalizaron cerca de US\$ 240 millones en 1996, y se espera que superen los US\$ 260 millones durante el presente año.

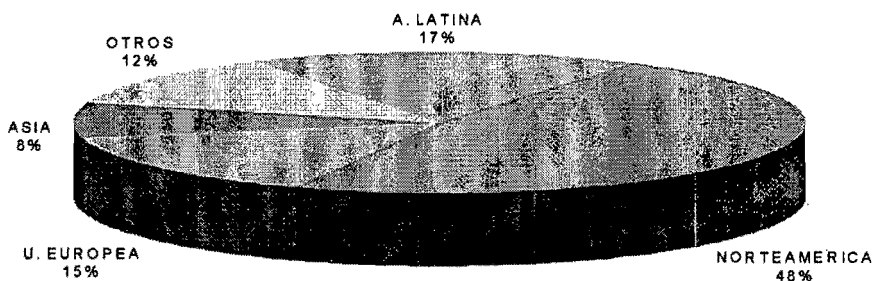
A nivel cualitativo, se han producido importantes avances en el grado de compromiso que asumen las partes en los acuerdos. En el marco ALADI, 10 acuerdos, incluidos los tratados de libre comercio suscritos por Chile en la región, el Mercosur, el Grupo Andino y el Grupo de los Tres (México, Colombia y Venezuela), han incorporado el objetivo de alcanzar el libre comercio entre las partes, lo que incluye a 31 de las 55 relaciones comerciales bilaterales existentes en la subregión.

LA INTEGRACION COMERCIAL LATINOAMERICANA			
	Número de Acuerdos	Comercio Intraregional MMUS\$	Exportaciones Totales MMUS\$
1988	63	12357	96337
1989	66	14703	107183
1990	67	15245	116158
1991	71	18436	114946
1992	72	23416	139367
1993	77	28015	150129
1994	85	33099	174459
1995	89	39660	213323
1996	92	42515	237215

Debido al acelerado crecimiento del intercambio, el comercio intraregional ha aumentado su participación desde un 13% a comienzos de década a un 18% en 1996. Las exportaciones hacia Estados Unidos y Canadá, favorecidas por la suscripción del NAFTA con México, han crecido con gran rapidez, aumentando su participación desde un 40% a un 48% en igual período. Debido a que las preferencias mantenidas con Europa (básicamente el SGP) prácticamente se han estancado, la participación de las exportaciones destinada a esa región ha caído de un 21% a un 19%. Esta tendencia debiera revertirse una vez que se suscriban los acuerdos de nueva generación que han comenzado a negociarse entre los países latinoamericanos y la Unión Europea.

La apertura de los mercados intraregionales ha permitido a los países latinoamericanos acceder a nuevos mercados para sus productos de mayor elaboración. Gracias a ello, las exportaciones de manufacturas latinoamericanas han aumentado desde 28% de los envíos totales en 1990, a más de un 50% en la actualidad, lo que ha permitido disminuir la tradicional dependencia regional de las exportaciones de recursos naturales. Cerca del 60% del comercio intraregional de mercancías corresponde a productos manufacturados, en tanto que éstos han duplicado su importancia dentro de las exportaciones hacia el resto del mundo, desde un 25% a un 50% en los últimos 6 años.

Composición Regional de las Exportaciones Latinoamericanas^(*)

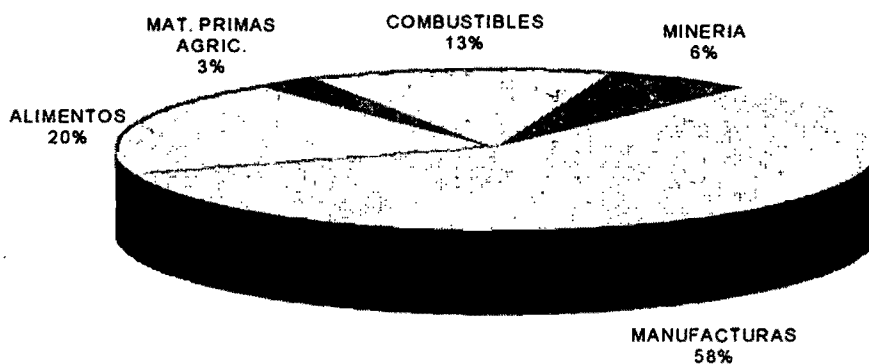


(*): incluye solamente países miembros de ALADI

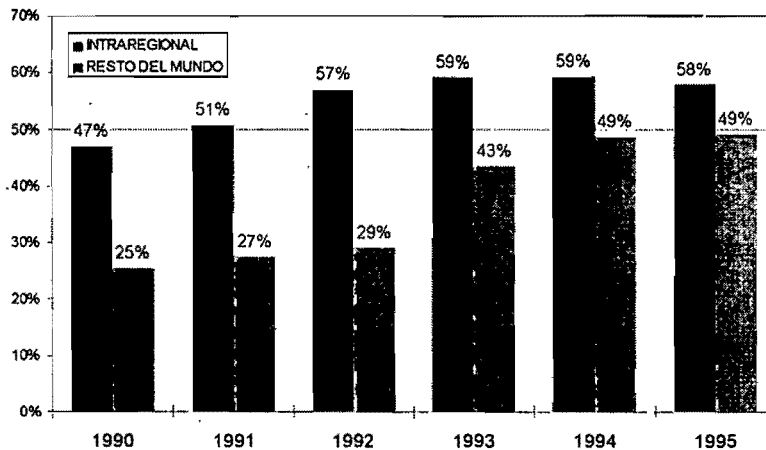
Si bien el crecimiento de la integración regional encierra una serie de efectos positivos, el aumento de la dependencia geográfica de las exportaciones se constituye en un elemento de atención. Una alta concentración de los mercados internacionales suele ir emparejado a un mayor riesgo ante crisis regionales. México, si bien mantiene el menor porcentaje de sus exportaciones concentrado en Latinoamérica, es altamente dependiente de los ciclos norteamericanos, donde concentra la mayor parte de su comercio. Los países del Mercosur, en cambio, dependen en un 32% de la demanda regional para sus exportaciones, mientras que en Centroamérica la relación llega a un 28% y en los países del Grupo Andino desciende a un 21%. Chile es el país latinoamericano que presenta la mejor diversificación geográfica de su comercio: menos de un 20 por ciento de sus envíos tienen como destino países latinoamericanos, un 17% es dirigido a Estados Unidos, un 25% a Europa y un 33% al Asia.

Se espera que las exportaciones latinoamericanas crezcan a una tasa cercana al 10% durante los próximos años. El comercio intraregional, favorecido por la madurez de algunos acuerdos y por la entrada en vigencia de otros, se expandirá a un ritmo levemente superior, entre el 10 y 15 por ciento.

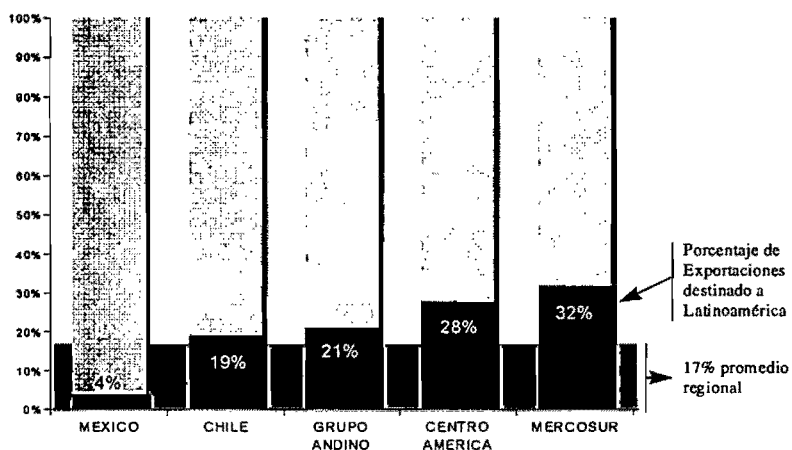
Composición Sectorial de las Exportaciones Intraregionales



Participación de las Manufacturas en las Exportaciones Latinoamericanas



Dependencia Regional de las Exportaciones



El Caso Chileno

En el caso de Chile, la evidencia es bastante reciente, y se concentra fundamentalmente en los últimos cinco años, período en el cual se han suscrito acuerdos bilaterales con un número importante de países latinoamericanos, como Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, México y Venezuela (el acuerdo de complementación económica con Mercosur es demasiado reciente como para proveer información relevante).

Si se observa el comportamiento de dichos acuerdos en función de la trayectoria del comercio de bienes entre Chile y esos países, se aprecia que el crecimiento del intercambio pasó de tasas promedio del 5.2% anual entre 1982 y 1991, a un sorprendente 22.6% anual durante 1992 (año en que comienzan a operar los primeros acuerdos) y 1996. No todo el incremento, sin embargo, corresponde a los efectos de los acuerdos: parte de éste se genera en las políticas unilaterales y multilaterales de apertura, y en el crecimiento económico de los países involucrados.

De acuerdo a estudios realizados por la Cámara de Comercio de Santiago en base a la experiencia de los convenios suscritos con estos seis países latinoamericanos, la implementación de los acuerdos tiende a incrementar en un 25% el comercio bilateral durante los primeros años de vigencia de las preferencias. Pese a que inicialmente las exportaciones chilenas parecen dinamizarse a una velocidad muy superior a la de las importaciones, son estas últimas las que, en un horizonte más amplio (5 años), derivan los mayores beneficios, creciendo a tasas promedio del 30%, frente a las tasas del 13% en que aumentan las ventas al exterior.

Es muy probable, sin embargo, que en acuerdos como el que entró en vigencia en 1997 con Canadá, las exportaciones chilenas tiendan a crecer a tasas más elevadas, debido al alto porcentaje de éstas que alcanzará el arancel cero en forma inmediata (más del 90%) y a los bajos riesgos de que la demanda de importaciones desde ese país sufra una contracción tan profunda como la experimentada por la demanda mexicana y argentina entre 1995 y 1996, lo que perjudicó notablemente los envíos chilenos a esos países.

CUARTA PARTE

X. Apertura Económica e Internacionalización: Los Nuevos Desafíos

Eduardo Aninat

Ministro de Hacienda de Chile

Hoy en día, en un Chile cada vez más internacionalizado, resulta indudable la creciente demanda que existe por recursos humanos calificados en esta área, tanto en el sector público, como en el privado. Porque, en este mundo de mercados globalizados, la frontera entre lo doméstico y lo internacional se ha vuelto cada vez más difusa, y es por ello que la toma de decisiones debe considerar siempre la dimensión internacional, tanto en los efectos que produce, como en las causas que las generan.

Pretendo, en esta ponencia, comenzar por esbozar una visión de futuro de Chile hacia el Siglo XXI, haciendo mayor énfasis en los aspectos relativos a nuestra internacionalización y apertura económica. Posteriormente, intentaré dar algunas pautas respecto a la estrategia país que nos permitirá llegar a obtener este escenario.

La Visión de Futuro

Estoy cierto que, de seguir haciendo las cosas bien, hacia la primera década del Siglo XXI Chile habrá consolidado un claro e indiscutible liderazgo en Sudamérica. En especial, por nuestra densa red de acuerdos comerciales que esperamos incluirá, entre otros, a los Estados Unidos y el NAFTA y prácticamente a todos los países de Latinoamérica, la Unión Europea, también una mayor consolidación del MERCOSUR en Sudamérica, etc. Pero particularmente nuestro liderazgo estará basado en una sólida proyección de Chile hacia la Cuenca del Pacífico. Para entonces Chile será indiscutiblemente la puerta de Sudamérica para comerciar con los países del Sudeste Asiático.

Mediante fuertes inversiones en infraestructura de telecomunicaciones e informática, Chile habrá logrado pulverizar las distancias que nos separan de los mercados internacionales. El capital -seguramente en forma de dinero electrónico- fluirá por redes de fibra óptica en materia de segundos, permitiendo que negocios en diversas latitudes sean banqueados a distancia desde Chile aplicando sofisticadas tecnologías telemáticas.

La secular desventaja de distancia hacia nuestros principales mercados de exportación también la tendremos dominada mediante una infraestructura y una gestión portuaria que se contará entre las más eficientes del mundo.

Una red de aeródromos y aeropuertos permitirán a nuestros ejecutivos trasladarse en forma ágil y eficiente para comerciar con todo el mundo.

Un tremendo esfuerzo sostenido de inversión pública y privada creará una densa y moderna red vial, que permitirá transportar carga, en forma expedita, desde casi cualquier centro productivo hasta un puerto o aeropuerto cercano. También un modernizado Ferrocarril, hará su contribución en el transporte de carga.

Me seduce pensar a Chile convertido en un importante Centro Financiero de la Región. Lamentablemente, para los chilenos, esa carrera por convertirnos en un Centro Financiero en Latinoamérica partió poco después de la Segunda Guerra Mundial y nuestra capital **no logró** posicionarse como un centro financiero regional tal como lo son hoy en día Ciudad de México, São Paulo o Buenos Aires. Disputarle el lugar a uno de estos tres grandes resulta ser, hoy en día, muy difícil; puesto que tienen a su haber 30 o 40 años de prácticas comerciales que se han enraizado profundamente. Sin embargo, **sí creo firmemente que tenemos una oportunidad de lograrlo.**

Pero, siempre y cuando, cambiemos de paradigma. Me explico, si pensamos en hacer negocios bancarios en términos tradicionales, es decir, bajo el actual paradigma, entonces lo dicho anteriormente es válido, es decir, Chile no podrá disputarle la hegemonía a otros centros financieros regionales. Pero, si miramos al futuro y nos damos cuenta que la nueva manera de hacer banca será totalmente electrónica, con dinero electrónico, entonces sí tenemos una tremenda oportunidad de posicionarnos en un sitio preeminente en Latinoamérica y en el mundo.

Gracias a un conjunto de atributos, pero especialmente debido a nuestra ventaja en telefonía y computación, veo también a Chile convertido en la plataforma favorita de empresas multinacionales, que deciden establecer sus bases o cuarteles centrales para operar desde aquí en toda Latinoamérica, e incluso hacia los países de Norteamérica.

Me imagino la creación en Chile de nuevas empresas multinacionales, algunas 100% chilenas y otras mixtas, incursionando en América Latina y en el mundo. Este esfuerzo se alimentará a través de una cadena de miles de proveedores de la pequeña y mediana empresa. Probablemente las PYME's se articularán en torno a estas grandes empresas, como en densos racimos industriales y de servicios.

La mano de obra será escasa y, por lo tanto, las empresas se esforzarán en capacitar y motivar a sus trabajadores. El mejoramiento de la productividad de los trabajadores, estimulado por crecientes niveles de educación y capacitación y el consecuente aumento en la calidad de los empleos, será una piedra angular para seguir en una senda de progreso económico-social basado en el crecimiento con equidad.

Habrà verdaderas brigadas de técnicos, profesionales y empresarios chilenos, muy móviles, que establecerán importantes contactos de negocios en los lugares más recónditos del mundo. En ese sentido cambiará nuestra cultura, hoy un tanto insular y periférica, hacia una más cosmopolita e integrada en los circuitos mundiales.

También lograremos una importante integración comercial con Latinoamérica, en especial, una diversificada integración física con nuestros vecinos, permitiendo de tal forma un continuo flujo de bienes, de empresarios y de turistas.

Tener una Latinoamérica unida ha sido siempre un ideal grandioso comparable a los sueños visionarios de aquellos que un día se atrevieron a diseñar una Europa Unida. Pienso y confío que hacia el 2000 se verá nítidamente cómo se comienzan a cristalizar los sueños de nuestros Padres Fundadores -Bolívar, San Martín y O'Higgins. Será el advenimiento de una nueva era de cooperación y hermandad para nuestros pueblos.

Confío en que nuestras decisiones de largo plazo serán cada vez más relevantes que las de coyuntura.

Chile será, en suma, un lugar donde reine el optimismo frente al futuro. Habrá una gran fluidez entre el sector público y privado para concertar acciones conjuntas, para colaborar y cooperar en la conquista de nuevos mercados.

Chile será un país de oportunidades. Seremos un país donde habrá mucha movilidad social y donde se juzgue principalmente a la gente por sus méritos. Un país donde se dará crédito a las ideas y al emprendimiento. Donde se premie la capacidad de innovar y de asumir riesgo.

Chile será un país donde se premiará el esfuerzo de ahorro. Gracias a una diversificada cartera de instrumentos de ahorro habitacional, toda familia podrá aspirar a su casa propia. Seremos un país donde aquellos que se retiren de la actividad laboral comenzarán a disfrutar de su descanso protegidos por sólidas inversiones que se habrán acumulado por décadas en sus cuentas de previsión individual. Seremos un país con mejores índices de atención de salud.

Seremos un país más solidario con los compatriotas más desposeídos. El problema de la pobreza se habrá logrado minimizar a un punto que deje de tener el dramatismo actual.

Hacia el 2000, Chile será un país más grato para vivir, seremos una sociedad con valores compartidos, con una nítida identidad nacional y profundas raíces culturales que serán crecientemente más atesoradas por la población. Estoy casi seguro de que nuestra calidad de vida mejorará sustancialmente.

Chile seguirá siendo un país cohesionado en su cultura nacional. La verdadera medida del éxito estará dada por el hecho de no haber sacrificado nuestra cultura e identidad, ni nuestros valores de equidad, solidaridad y fraternidad, ni tampoco haber deteriorado nuestra calidad de vida y medio ambiente o puesto en juego nuestra estabilidad política y social, por lograr como meta única el crecimiento exclusivamente económico.

En resumen: Hacia el 2010, Chile ciertamente seguirá siendo un país físicamente pequeño, pero que se destacará, en el ámbito de las Naciones, por haber logrado esta armonía de factores que le permite ser un país civilizado, grato y amable para la convivencia de sus ciudadanos.

He querido compartir estas reflexiones porque creo firmemente que nuestras oportunidades del futuro dependen de nuestras decisiones hoy. En lo que sigue de mi exposición deseo destacar que existe coherencia entre las decisiones que hoy estamos tomando y la **visión de futuro** que les acabo de esbozar.

El éxito logrado en los últimos años por la economía chilena en los mercados internacionales se basó principalmente en el reconocimiento de la necesidad **imprescindible** de pasar de una estrategia de desarrollo hacia adentro a otra de inserción en una nueva realidad económica internacional.

La Internacionalización y Apertura Económica.

Como he dicho, Chile es un país pequeño y alejado geográficamente de los grandes centros del comercio internacional, como tal, carecemos de una dimensión económica, territorial o demográfica significativa. Tampoco estamos localizados estratégicamente. Sin embargo, hemos logrado incorporarnos cada vez más a los circuitos transnacionales de la cultura, el medio ambiente, la tecnología, la economía y la política.

Muchas veces se nos olvida que hace sólo 15 años atrás la oferta exportable no excedía los 600 productos, contra un universo actual de casi 3.800 bienes y servicios. De igual manera, el número de empresas exportadoras aumentaron -en igual período- desde unas 200 a 6.000, aproximadamente. Chile **no sólo** logró sobrevivir en los mercados globalizados, donde las grandes empresas transnacionales imponen una competencia hostil -casi despiadada- sino que floreció, diversificándose y aumentando su competitividad.

El empresario exportador chileno ha demostrado una tremenda capacidad de adaptación en un entorno económico internacional fluido donde lo único permanente ha sido el proceso de cambio. El desafío de adaptación continuo es el imperativo de sobrevivencia para las empresas. Ello también es válido al nivel de países.

Esto explica porqué estamos haciendo este esfuerzo de búsqueda estratégica de alianzas económicas.

A través de la suscripción de estos acuerdos de libre comercio, deseamos auto-someternos a rigurosos exámenes de los cuales saldremos fortalecidos en nuestra competitividad como Nación; pero ello siempre y cuando el espíritu que nos anime en estas negociaciones sea el **permitir que estos procesos nos transformen**, nos modernicen, nos obliguen a ser más eficientes.

En ese sentido, es bueno que estos procesos sean rigurosos y estrictos, que nos impongan estándares altos y exigentes. Sin duda, ello implica un grado de sacrificio y costo pero, hay que entenderlo como la señal de que estamos creciendo y progresando.

Debemos tener presente el ejemplo de España, en el cual, su inclusión en la Comunidad Económica Europea, resultó ser la mejor fuerza disciplinadora externa. Estoy cierto que Chile saldrá fortalecido, si es que nos dejamos temprar en la fragua del libre comercio internacional.

En resumen, no se trata de ir hacia estas negociaciones temerosos de perder posiciones relativas de corto plazo, las negociaciones económicas tienen justamente la característica contraria, de ser instrumentos de largo plazo. No estamos suscribiendo acuerdos simplemente para asegurarnos la entrada a los diversos mercados en un mundo que se reorganiza en bloques comerciales o para asegurarnos que no nos cambien las reglas del juego. Por cierto, también deseamos lo anterior, pero, en verdad, queremos ir mucho más allá, queremos aprovechar cada oportunidad que se nos presente para **avanzar en la profundización y liberalización de nuestro modelo exportador**.

Por lo tanto, queremos entrar a todas las negociaciones sobre libre comercio con un espíritu aperturista, de cambio y renovación. Porque aquí no se trata de lograr salir incólume de estas negociaciones, sino por el contrario, se trata de permitir y aprovechar

que estas negociaciones modernicen y transformen profundamente nuestra economía haciéndonos, de paso, más competitivos.

El corolario de esta tesis es que **no** podemos permitir que el ritmo del crecimiento económico de la Nación sea impuesto por aquellos sectores económicos más lentos, aquellos que tienen mayores problemas para competir, por el contrario, deben ser los sectores más pujantes de la economía los que nos den el impulso para crecer rápida y sostenidamente.

El rol del gobierno será cuidar de que, aquellos sectores menos competitivos, los más rezagados, sufran el menor impacto posible en sus respectivos procesos de reconversión.

Hacia futuro sólo podremos interactuar ventajosamente con el mundo sobre la base del conocimiento, la calidad, la creatividad, la eficacia, la seriedad y la competitividad en **todas** nuestras formas internacionales de expresión. Para lograrlo, se requiere un grado excepcional de cohesión, disciplina y cooperación; ello plantea, entonces, exigencias de **integración social**.

En ese sentido, los temas de las reformas constitucionales pendientes, la creciente brecha en la distribución del ingreso o el deterioro de nuestro medio ambiente no son parámetros ajenos a la compleja ecuación que determina la competitividad de nuestro país.

Y éste es el punto que deseo resaltar: si nos ha ido bien hasta ahora, es básicamente porque el sector privado y el público han sabido cooperar para competir **juntos** en el extranjero.

En esta alianza estratégica, el Estado, tantas veces ácidamente criticado, ha hecho contribuciones reales. Para muestra un botón.

1995: En el Reporte Mundial de Competitividad del International Institute for Management Development (I.M.D.) de Suiza se dice, textualmente:

*" ... La más sobresaliente cualidad está en la variable **GOBIERNO**, donde Chile clasifica en **quinto** lugar detrás de Nueva Zelandia, que ocupa el tercer lugar en el mundo. De esa manera, Chile y Nueva Zelandia se unen a Singapur en tener uno de los gobiernos más eficientes en el mundo. Una interesante revelación para otras Naciones..."*

Pero las ventajas competitivas son efímeras y es fácil dormirse en los laureles. Pero el punto que deseo establecer es el siguiente : Mientras sepamos mantener y cuidar esa alianza público-privada seremos competidores serios en el campo que sea. Porque sin lugar a dudas, se avecinan tiempos laboriosos. Nuestra asociación con el MERCOSUR y la Unión Europea es más que una oportunidad, es un tremendo **desafío**. Al asociarnos, nos hemos incorporado a las ligas mayores, de aquí en adelante la competencia será aún más fiera e implacable. Como Nación no podemos dejar de reconocer el titánico reto que tenemos por delante. Debemos estrechar filas y fortalecer --nutrir-- esta sana simbiosis público-privada.

Entre otras amenazas, también existe el peligro de una potencial desaceleración en la medida que se vayan agotando los impulsos derivados de los cambios en las condiciones iniciales.

Después de una primera fase excepcional, muchos de éstos se encuentran, o pueden entrar, en una etapa de rendimientos decrecientes. La importante ventaja que le llevábamos, por ejemplo, a la República Argentina se está licuando.

A lo que voy es que Chile está en un momento muy especial de su historia. Estamos en el umbral de una nueva fase de desarrollo del país, una fase que es cualitativamente distinta. Aquí no vale seguir insistiendo en soluciones probadas en el pasado, ya no nos sirve hacer más de lo mismo. Entonces surgen las dudas. (Siempre ocurre cuando se llega a una encrucijada.)

¿Cómo seguiremos compitiendo en esta nueva fase que se nos viene encima a pasos agigantados?

¿Cómo enfrentaremos a estos "peso pesados" del comercio internacional?

¿Seremos capaces de lograrlo?

¿Quiénes quedarán en el camino?

¿Qué pasará con ellos?

¿Cómo Seguir Compitiendo como País en el 2000?

Tales preguntas son válidas y muy pertinentes pues, los principales cambios institucionales y en la orientación de las políticas económicas que se requerían, ya se realizaron. Es cierto que se puede argumentar que aún quedan algunas empresas estatales por privatizar -las sanitarias, por ejemplo- pero ello es marginal, puesto que la mayor parte de la actividad empresarial del Estado ya fue traspasada en su momento.

También vemos que las excepcionales tasas de rentabilidad tienden a nivelarse por la presión a la baja del tipo de cambio real y el aumento de la competencia interna y externa. Los salarios vuelven a elevarse con la disminución del desempleo abierto y la reorganización de la clase trabajadora.

Los mercados externos más asequibles comienzan a saturarse y a dificultar el acceso, y surgen nuevos competidores provenientes de países que han adoptado o están adoptando estrategias exportadoras similares a la nuestra.

La capacidad instalada de infraestructura y producción llega a sus límites.

Los recursos naturales renovables se resienten con la sobre-explotación y los no-renovables tienden al agotamiento.

Visto desde esta perspectiva, se trata de un panorama un tanto preocupante, en verdad.

Incluso el dinamismo empresarial y la capacidad innovadora, que aparentaba ser una fuente inagotable -radicada en Chile sobre todo en la gran empresa- enfrenta desafíos que **aún** no han podido ser resueltos, por ejemplo, el cómo vincularse a la mediana y pequeña empresa.

Se requieren, por tanto, nuevas iniciativas y esfuerzos adicionales, tanto para contrarrestar estas restricciones, como para apoyar y potenciar las nuevas capacidades que vamos adquiriendo. De lo que sí tenemos certeza es que del éxito del modelo exportador va a depender, en gran medida, el potencial de desarrollo económico y social de Chile. Entonces, volvamos a la pregunta inicial:

¿Cuál debe ser nuestra estrategia competitiva hacia el siglo XXI ?

Para explicarme haré uso (mas bien abuso) de un símil deportivo. Creo que nuestro desafío es convertir a Chile en el país campeón del **DECATLON**. Cierto que es la prueba más difícil, por ser la más completa... pero, creemos en Hacienda que esa es la prueba que mejor se presta al biotipo de nuestro país. Pero, entonces, siendo tan difícil el Decatlón ¿por qué elegir esta especialidad? ¿Por qué competir en todas y cada una de las diez especialidades del atletismo?

A nuestro juicio **hay** un motivo: Chile es punto menos que **imposible** que llegue a ser el país más fuerte, o aquel que lance más lejos, o el sprinter que arranque más rápido ... pero sí debemos esforzarnos para llegar a ser el segundo o el tercer mejor competidor en **todas** y cada una de esas pruebas.

Me explico: Chile no puede competir en un plazo razonable con el desarrollo tecnológico alcanzado por Korea, ni con la fortaleza del sector bancario-financiero de los Estados Unidos, ni con el tamaño del mercado que ofrece Brasil, ni con la fertilidad y exuberancia natural de la pampa húmeda argentina, etc. Pero sí podemos ofrecerle a los inversionistas extranjeros, el país con la mejor combinación de factores, el mejor "marketing mix".

Veamos:

- Chile ofrece un país en democracia, con estabilidad política, económica y social que garantiza un alto crecimiento en un ambiente de baja inflación, decreciente.
- Ofrece un sistema tributario justo, transparente, simple y no discriminatorio, un país donde las reglas del juego, en general, son claras y estables.
- Chile ofrece una densa e intrincada red comercial, sólidamente fundada en tratados internacionales que nos aseguran el acceso a los diversos mercados.
- Ofrecemos un sector financiero que -si bien comparativamente es todavía pequeño- está dotado de tecnología de punta, es eficiente y se está extendiendo en toda Latinoamérica con una red comercial impresionante.
- Chile se está dotando a sí mismo -mediante un impresionante esfuerzo de inversión- de una moderna infraestructura de telecomunicaciones de última generación, puertos y aeropuertos, de carreteras, sistemas sanitarios, servicios eléctricos y de gas, etc. Chile ofrecerá, en el futuro cercano, una infraestructura a nivel mundial.
- Chile, como es reconocido, puede ofrecer un sector público al servicio del crecimiento y el desarrollo, que provee servicios en forma ágil y eficiente. Un lugar donde la corrupción prácticamente es irrelevante.

- Chile también es un país que ha ido resolviendo su problema de la pobreza y que invierte un porcentaje importante de sus recursos nacionales en educación.
- Chile ofrece comparativamente una baja tasa de criminalidad y delincuencia, donde el tráfico de drogas están bajo control, etc.

Reconociendo que cada factor es susceptible de muchos perfeccionamientos, creo que en una mirada sinóptica se ve que esa combinación es nuestra mayor fortaleza. Esas son algunas de las 10 pruebas del decatión en las que podemos competir exitosamente.

Sin embargo, aún nos faltan algunas piezas claves en esta lista de atributos. Conozco al menos una prueba de este decatión en donde somos bastante poco competitivos; al punto de ser casi descalificados.

Uno de nuestros talones de Aquiles es la **insuficiente** cantidad y calidad de **inversión en Investigación y Desarrollo -en Ciencia y Tecnología-** que se hace en Chile.

Ello **incluye** una insuficiente dotación de profesionales, científicos, intelectuales y académicos de elite.

Informe de Competitividad Mundial 1997:

Chile : lugar 34 entre 43 naciones en Ciencia y Tecnología y N° 34 en Recursos Humanos.

No desconozco que tenemos buenas universidades, de prestigio, que hacen un trabajo relativamente adecuado en el pre-grado, preparando profesionales, pero creo que no tenemos en Chile una cantidad suficiente -una masa crítica- de doctores o especialistas, ni existe una diversidad de talentos artísticos, literarios, intelectuales y filosóficos con **nivel de calidad mundial**. Este es, sin duda, un tema que deberá requerir nuestra atención preferente en el futuro.

Conclusión

Chile es prácticamente una isla, separada del continente por desierto, mar, cordillera y ventisqueros; ello sin duda ha moldeado el carácter de nuestro pueblo. Ante ese hecho cabía entonces la posibilidad de involucionar, cerrando nuestras fronteras y nuestra imaginación o, por el contrario, convertimos en una nación comerciante como lo hicieron otras islas en su tiempo. Guardando las debidas proporciones, Gran Bretaña en el siglo pasado, actualmente el Japón y, en forma emergente, Taiwán, Singapur y Malasia.

Pero, para lograr ser los mercaderes del Pacífico Sur, resulta indispensable adquirir, cada vez más, una **cultura internacional**. Sólo así podremos integrar las facetas políticas, económicas, sociales y culturales de los distintos conglomerados de países con los que interactuamos.

ANEXO BIBLIOGRAFICO

Bibliografía consultada por WALTER SANCHEZ

- (1) Krugman, Paul "Growing World Trade: Causes and consequences" Brookings Papers on Economic Activity, N° 1, pp. 322-377.
- (2) CEPAL "Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe", 1996, p. 52.
- (3) CEPAL "El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe", 1994, p. 12.
- (4) Edwards, Sebastián "Crisis y Reforma en América Latina: del desconsuelo a la esperanza" 1997. Buenos Aires, Emece Editores, p. 72.
- (5) Nye, Joseph & Owen, William "America's Information Edge", Foreign Affairs, V.75, N° 2. Estas ideas sobre las relaciones internacionales de la región y Chile Latina se han desarrollado en mi próximo libro "América Latina sin fronteras".
- (6) UNCTAD, en Edwards, p. 24.
- (7) Edwards, p. 386.
- (8) Idem, p. 126.
- (9) Idem, p. 127.
- (10) Iglesias, 1992, págs. 80-81, Cit. en "Edwards" p. 68.
- (11) Edwards, Op. cit.
- (12) Idem, p. 7.
- (13) Dietz, James "Latin American Economic Development: confronting crisis" Lynne Rienner, Boulder, London, 1995, p. 13.
- (14) Idem, p. 15.
- (15) Edwards, p. 15-16.
- (16) Idem, p. 29.
- (17) Idem, p. 33- 34.
- (18) Idem, p. 34 y 37.
- (19) Idem, p. 37-38.
- (20) Balassa, Cit. en Edwards, p. 151
- (21) Haggard y Kaufman, "La Política de Ajuste Económico. Las restricciones internacionales, los conflictos distributivos y el Estado" 1992. Bogotá, CEREC.
- (22) Edwards p. 17-19-20-21.
- (23) Idem, p. 221.
- (24) Idem, p. 234.
- (25) Idem, p. 240-241.
- (26) Idem, p. 244.
- (27) Idem, p. 248.
- (28) Idem, p. 272.
- (29) Idem, p. 274.
- (30) Idem, p. 154-155.
- (31) Idem, p. 161.
- (32) citado en Idem, p. 166.
- (33) Idem, p. 171.
- (34) Peña, Félix "New Approaches to Economic Integration in the Southern Cone". The Washington Quarterly 18:3, pp.114.
- (35) Edwards, p. 107.

- (36) Smith, William; Acuña, Carlos; Gamarra, Eduardo Eds. "Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform" 1994. Boulder CO, Lynne Rienner Publishers. p. 8.
- (37) Edwards, p. 107.
- (38) Vac, Aldo. En: "The Latin American Economy in the Age of Reform", 1994. Op. cit.
- (39) Carta de un grupo de jesuitas sobre "El neoliberalismo en América Latina", Mensaje, N° 61, enero-febrero 1997.
- (40) Edwards, p.16 y Ver Cap. 9.
- (41) Idem, p. 17.
- (42) Idem, p. 22.
- (43) Barros, Alexander "The capitalist revolution in Latin América: When will the people be happy?" The Washington Quarterly 18:3, p.111.
- (44) Rosecrance, Richard. Foreign Affairs V.75, N° 4, 1996.

Acevedo, Domingo E. and Grossman, Claudio "The Organization of American States and the Protection of Democracy", pp. 132-149. En: Farer, Tom Ed. "Beyond Sovereignty. Collectively Defending Democracy in the Americas". 1996. Baltimore. The Johns Hopkins University Press.

Ai Camp, Roderic Ed. "Democracy in Latin America: Patterns and Cycles" 1996. Wilmington, Delaware. Jaguar Books on Latin America, Number 10.

Alexander, Robert J. "The Import Substitution Strategy of Economic Development", pp. 149-158. En: Dietz, James L. Ed. "Latin America's Economic Development. Confronting Crisis" 1995. Boulder, CO. Lynne Rienner Publishers.

Alexander, Robert J. "Import Substitution in Latin America in Retrospect", pp. 159-166. En: Dietz, James L. Ed. "Latin America's Economic Development. Confronting Crisis" 1995. Boulder, CO. Lynne Rienner Publishers.

Appel Molot, Maureen "Nafta: ¿Resultado de Decisiones Políticas o Inducido por la Inversión?, pp. 309-342. En: Lipsey, Richard G & Meller, Patricio Ed. "Nafta y Mercosur: Un Diálogo Canadiense-Latinoamericano" 1996. Santiago. Cieplan/Dolmen Ediciones.

Arnaud, Vicente Guillermo "MERCOSUR Unión Europea, Nafta y los Procesos de Integración Regional" 1996. Buenos Aires. Abeledo-Perrot.

Arocena, Martin "El Mercado Común del Sur: MERCOSUR" 1995. Washington, D.C. Banco Interamericano de Desarrollo, Serie Documentos de Trabajo 203.

Ascher, William "The Politics of Rent Distribution and Latin American Natural Resource Policy", pp. 15-39. En: MacDonald, Gordon J., Nielson, Daniel L. & Stern, Marc A. Ed. "Latin American Environmental Policy in International Perspective" 1997. Boulder, CO. Westview Press.

Axline W., Andrew "Conclusion: External Forces, State Strategies, and Regionalism in the Americas", pp. 199-218. En: Mace, Gordon & Thérien, Jean-Philippe Ed. "Foreign Policy & Regionalism in the Americas" 1996. Boulder, CO. Lynne Rienner Publishers.

Balthazar, Louis "Changes in the World System and U.S. Relations with the Americas", pp. 19-38. En: Mace, Gordon & Thérien, Jean-Philippe Ed. "Foreign Policy & Regionalism in the Americas" 1996. Boulder, CO. Lynne Rienner Publishers.

Bernal-Meza, Raúl "América Latina en la Economía Política Mundial" 1994. Buenos Aires. Grupo Editor Latinoamericano.

Bizzozero, Lincoln "Viejos y nuevos muros en el sistema internacional" 1995. Revista de Estudios Internacionales, año XXVIII N° 110: 223-250.

Bouzas, Roberto "Mercosur y Liberalización Comercial Preferencial en América del Sur: Resultados, Temas y Proyecciones", pp. 89-127. En: Lipsey, Richard G & Meller, Patricio Ed. "Nafta y Mercosur: Un Diálogo Canadiense-Latinoamericano" 1996. Santiago. Cieplan/Dolmen Ediciones.

Brems Knudsen, Tonny "The International Society Approach and the Post-Cold War Order: Conceptualizing Deep Institutional change" 1996. Aarhus, Dinamarca. ISA, World Congress, 1996.

Cable, Vincent "Overview", pp. 1-16. En: Cable, Vincent and Henderson, David Ed. "Trade Blocs? The Future of Regional Integration" 1994. London. Royal Institute of International Affairs.

Calle Fabián, Carlos "El paradigma neoconservador de las relaciones internacionales" 1995. Revista de Estudios Internacionales año XXVIII N° 110: 146-173.

Castañeda, Jorge G. "Latin America and the End of the Cold War: An Essay in Frustration", pp. 28-52. En: Lowenthal, Abraham F. & Treverton, Gregory F. Ed. "Latin America in a New World" 1994. Boulder, CO. Westview Press.

Cousiño, Carlos y Valenzuela, Eduardo "Politización y Monetización en América Latina" 1994. Santiago. Cuadernos del Instituto de Sociología de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Chabat, Jorge "La Política Exterior de Salinas de Gortari: La Transición Reticente", pp. 34-49. En: van Klaveren Alberto Ed. "América Latina en el Mundo" 1997. Santiago. Editorial Los Andes.

Diamond, Larry "Democracy in Latin America: Degrees, Illusions, and Directions for Consolidation", pp. 52-106. En: Farer Tom Ed. "Beyond Sovereignty. Collectively Defending Democracy in the Americas". 1996, Baltimore. The Johns Hopkins University Press.

Dearden, Richard G. "Conflictos Comerciales y Mecanismos de Resolución de Controversias bajo el Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá", pp. 269-308. En: Lipsey, Richard G & Meller, Patricio Ed. "Nafta y Mercosur: Un Diálogo Canadiense-Latinoamericano" 1996. Santiago. Cieplan/Dolmen Ediciones.

Dietz, James L. Ed. "Latin America's Economic Development. Confronting Crisis" 1995. Boulder, CO. Lynne Rienner Publishers.

Dietz, James L. "Overcoming Underdevelopment: What Has Been Learned from the East Asian and Latin American Experiences?", pp. 191-198. En: Dietz, James L. Ed. "Latin America's Economic Development. Confronting Crisis" 1995. Boulder, CO. Lynne Rienner Publishers.

Domínguez, Jorge I. and Lowenthal, Abraham F. "Constructing Democratic Governance. South America in the 1990s" 1996. Baltimore, The Johns Hopkins University Press.

Dornbusch, Rudiger and Edwards, Sebastián "The Macroeconomics of Populism", pp. 271-277. En: Dietz, James L. Ed. "Latin America's Economic Development. Confronting Crisis" 1995. Boulder, CO. Lynne Rienner Publishers.

Douglas Ian, Robert "The Myth of Globalization. A Poststructural Reading of Speed and Reflexivity in the Governance of late Modernity" 1996. Bristol, Gran Bretaña. ISA. World Congress, San Diego CA. 1996.

Dresser, Denise "Treading Lightly and without a Stick: International Actors and the Promotion of Democracy in Mexico", pp. 316-342. En: Farer, Tom. Ed. "Beyond Sovereignty. Collectively Defending Democracy in the Americas". 1996. Baltimore. The Johns Hopkins University Press.

ECLAC, NU "Sustainable Development: Changing Production Patterns, Social Equity and the Environment" 1991. Santiago.

ECLAC, NU "Open Regionalism in Latin America and the Caribbean. Economic Integration as a Contribution to Changing Production Patterns with Social Equity" 1994. Santiago.

Eden, Lorraine "Deep Integration: The emerging north american investment regime" 1996. Texas A & M. University. ISA, World Congress, San Diego.CAL. 1996.

Edwards, Sebastián "Crisis y Reforma en América Latina: del desconsuelo a la esperanza" 1997. B. Aires. Emece Editores.

Escudé, Carlos "El Realismo de los Estados Débiles. La política exterior del primer Gobierno Menem frente a la teoría de las relaciones internacionales" 1995. Buenos Aires. Grupo Editor Latinoamericano.

Farer, Tom Ed. "Beyond Sovereignty. Collectively Defending Democracy in the Americas". 1996. Baltimore. The Johns Hopkins University Press.

Feres, Juan Carlos & León, Arturo "The Magnitude of Poverty in Latin America", pp. 69-82. En: Dietz, James L. Ed. "Latin America's Economic Development. Confronting Crisis" 1995. Boulder, CO. Lynne Rienner Publishers.

Figuroa B., Eugenio y Schaper H., Marianne, Eds. "Chile ante el NAFTA y otros Acuerdos Comerciales, una Perspectiva Ambiental" 1995. Santiago. FACEA, Universidad de Chile.

Fishlow, Albert "Latin America and the United States in a Changing World Economy", pp. 65-78. En: Lowenthal Abraham F. & Trevorton Gregory F. Ed. "Latin America in a New World" 1994. Boulder, CO. Westview Press.

Fortuna, Anwar Dewi "Regionalism versus Globalism: A Southeast Asian Perspective" 1996. The Korean Journal of Defense Analysis VIII (2): 29-52.

Ffrench-Davis, Ricardo y Griffith-Jones, Stephany (Compiladores) "Las nuevas corrientes financieras hacia la América Latina" 1995. Santiago. Fondo de Cultura Económica en Editorial Universitaria.

Frohmann, Alicia "Chile: External Actors and the Transition to Democracy", pp. 238-256. En: Farer Tom Ed. "Beyond Sovereignty. Collectively Defending Democracy in the Americas". 1996. Baltimore. The Johns Hopkins University Press.

Glade, William "Privatización de Empresas Públicas en América Latina" 1995. México. Ediciones Gernika.

González, Guadalupe and Chabat, Jorge "Mexico's Hemispheric Options in the Post-Cold War Era", pp. 39-51. En: Mace, Gordon & Thérien, Jean-Philippe Ed. "Foreign Policy & Regionalism in the Americas" 1996. Boulder, CO. Lynne Rienner Publishers.

Grabendorff, Wolf "América Latina y la Unión Europea: Hacia un Birregionalismo Selectivo", pp. 71-96. En: Van Klaveren, Alberto Ed. "América Latina en el Mundo" 1997. Santiago. Editorial Los Andes.

Haggard, Stephan "Pathways from the Periphery. The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries" 1990. Ithaca. Cornell University Press.

Haggard, Stephan and Kaufman, Robert R. (Compiladores) "La Política de Ajuste Económico. Las restricciones internacionales, los conflictos distributivos y el Estado" 1992. Bogotá, CEREC.

Haggard, Stephan and Kaufman, Robert R. "The Political Economy of Democratic Transitions" 1995. Princeton, NJ, Princeton University Press.

Hillman, Richard S. "Understanding Contemporary Latin America" 1997. Boulder CO. Lynne Rienner Publishers.

Hirst, Mónica & Pinheiro, Leiticia "La Política Exterior de Brasil en Dos Tiempos", pp. 97-115. En: van Klaveren, Alberto Ed. "América Latina en el Mundo" 1997. Santiago. Editorial Los Andes.

Hoey, David "Place, Space, and the 'New' International Political Economy: The Politics of Representing the New World Order" 1996. Ontario, Canada, ISA. World Congress. 1996.

Howard, Pamela R. "Introducing the Novice to the Internet: Netsurfing for Beginners" 1996. Columbia, SC. ISA. World Congress. San Diego. CAL. 1996.

- Hungtinton, Samuel P. "La Tercera Ola. La democratización a finales del siglo XX". 1994. Buenos Aires. Editorial Paidós.
- Hurrell, Andrew "Regionalism in the Americas", pp. 167-190. En: Lowenthal, Abraham F. & Treverton, Gregory F. Ed. "Latin America in a New World" 1994. Boulder, CO. Westview Press.
- Kammerman, Sheila B. y Kahn, Alfred J. "La privatización y el Estado benefactor" 1993. México. Fondo de Cultura Económica.
- Kaufman Purcell, Susan "México", pp. 343-369. En: Wiarda, Howard J. & Kline, Harvey F. "Latin American Politics and Development" 1996. Boulder, CO. Westview Press.
- Kaufman Purcell, Susan & Roett Riordan Ed. "Brazil under Cardoso" 1997. Boulder CO. Lynne Rienner Publishers.
- Kaufman Purcell, Susan "The New U.S.-Brazil Relationship", pp. 89-102. En: Kaufman Purcell, Susan & Roett Riordan Ed. "Brazil under Cardoso" 1997. Boulder CO. Lynne Rienner Publishers.
- Korzeniewicz, Roberto Patricio and Smith, William C. "Latin America in the World-Economy" 1996. Westport, CT. Praeger Publishers
- Labán, Raúl y Meller, Patricio "Estrategias Alternativas de Comercio para un País Pequeño: el Caso Chileno", pp. 163-194. En: Lipsey, Richard G & Meller, Patricio Ed. "Nafta y Mercosur: Un Diálogo Canadiense-Latinoamericano" 1996. Santiago. Cieplan/Dolmen Ediciones.
- Lamounier, Bolívar "Brazil: The Hyperactive Paralysis Syndrome", pp. 166-186. En: Domínguez, Jorge I. and Lowenthal, Abraham F. "Constructing Democratic Governance. South America in the 1990s" 1996. Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Landim, Leilah "Nongovernmental Organizations in Latin America", pp. 207-224. En: Ai Camp Roderic Ed. "Democracy in Latin America: Patterns and Cycles" 1996. Wilmington, Delaware. Jaguar Books on Latin America, Number 10.
- Lynch, Cecelia "Social Movements and the Problem of Globalization" 1996. ISAWorld Congress. San Diego, CA.
- Lynn Karl, Terry "Dilemmas of Democratization in Latin America", pp. 21-46. En: Ai Camp Roderic Ed. "Democracy in Latin America: Patterns and Cycles" 1996. Wilmington, Delaware. Jaguar Books on Latin America, Number 10.
- MacDonald, Gordon J., Nielson, Daniel L. & Stern Marc A. Ed. "Latin American Environmental Policy in International Perspective" 1997. Boulder, CO. Westview Press.
- MacDonald, Gordon J. & Stern, Marc A. "Environmental Politics and Policy in Latin America", pp. 1-11. En: MacDonald, Gordon J., Nielson, Daniel L. & Stern Marc A. Ed. "Latin American Environmental Policy in International Perspective" 1997. Boulder, CO. Westview Press.

MacDonald, Gordon J. and Nielson, Daniel L. "Conclusion: Latin American Foreign Policy and International Environmental Regimes", pp. 263-276. En: MacDonald, Gordon J., Nielson, Daniel L. & Stern Marc A. Ed. "Latin American Environmental Policy in International Perspective" 1997. Boulder, CO. Westview Press.

Mace, Gordon & Thérien, Jean-Philippe Ed. "Foreign Policy & Regionalism in the Americas" 1996. Boulder, CO. Lynne Rienner Publishers.

Malloy, James M. "Authoritarianism and Corporatism in Latin America: The Modal Pattern", pp. 121-138. En: Ai Camp Roderic Ed. "Democracy in Latin America: Patterns and Cycles" 1996. Wilmington, Delaware. Jaguar Books on Latin America, Number 10.

Maravall, José María "Los resultados de la democracia" 1995. Madrid. Alianza Editorial.

Mares, David R. "La Irrupción del Mercado Internacional en México. Consideraciones teóricas y un estudio de caso". 1991. México. El Colegio de México.

Mattiace, Shannan & Ai Camp, Roderic "Democracy and Development: An Overview", pp. 3-20. En: Ai Camp Roderic Ed. "Democracy in Latin America: Patterns and Cycles" 1996. Wilmington, Delaware. Jaguar Books on Latin America, Number 10.

Mumme, Stephen P. & Korzetz, Edward "Democratization, Politics, and Environmental Reform in Latin America", pp. 40-59. En: MacDonald, Gordon J.; Nielson, Daniel L. & Stern Marc A. Ed. "Latin American Environmental Policy in International Perspective" 1997. Boulder, CO. Westview Press.

Muñoz, Heraldo & Tulchin, Joseph S. "Latin American Nations in World Politics" 1996. Boulder, CO. Westview Press.

Muñoz, Heraldo "Política Internacional de los Nuevos Tiempos" 1996. Santiago. Editorial Los Andes.

Muñoz, Heraldo "Free Trade and Environmental Policies: Chile, Mexico, and Venezuela", pp. 113-129. En: MacDonald, Gordon J.; Nielson, Daniel L. & Stern Marc, A. Ed. "Latin American Environmental Policy in International Perspective" 1997. Boulder, CO. Westview Press.

Navarrete, Jorge E.; Peña, Félix; Lipsey, Richard G.; de Paiva Abreu, Marcelo y Ffrench-Davis, Ricardo "Panel: ¿Son el Nafta y el Mercosur el Camino hacia la Integración del Hemisferio?", pp. 361-380. En: Lipsey, Richard G. & Meller, Patricio Ed. "Nafta y Mercosur: Un Diálogo Canadiense-Latinoamericano" 1996. Santiago. Cieplan/Dolmen Ediciones.

Nielson, Daniel L. "Endowing the Environment: Multilateral Development Banks and Environmental Lending in Latin America", pp. 130-155. En: MacDonald, Gordon J.; Nielson, Daniel L. & Stern Marc A. Ed. "Latin American Environmental Policy in International Perspective" 1997. Boulder, CO. Westview Press.

Ohmae, Kenichi "El Poder de la Tríada. Las nuevas reglas de la competencia mundial" 1991. Madrid. McGraw-Hill.

- Rapoport, Mario (Edición preparada por) "Argentina y Brasil en el MERCOSUR. Políticas comunes y alianzas regionales" 1995. Buenos Aires. Grupo Editor Latinoamericano.
- Roett, Riordan "Brazilian Politics at Century's End", pp. 19-42. En Kaufman Purcell, Susan & Roett, Riordan Ed. "Brazil under Cardoso" 1997. Boulder CO. Lynne Rienner Publishers.
- Russel, Roberto "La Política Exterior Argentina entre Dos Ruedas Maestras", pp. 156-186. En: van Klaveren Alberto Ed. "América Latina en el Mundo" 1997. Santiago. Editorial Los Andes.
- Sánchez, Walter, El impacto de la globalización y la transición cultural en América Latina. Asociación Chilena de Ciencia Política. Octubre 1996.
- Sánchez, Walter, América Latina sin fronteras, 1998 (En prensa).
- Scully, Timothy R. "The Political Underpinnings of Economic Liberalization", pp. 99-117. En: Domínguez Jorge I. and Lowenthal Abraham F. "Constructing Democratic Governance. South America in the 1990s" 1996. Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Sepúlveda, Carlos y Vera, Arturo "Mercosur: Logros y Desafíos" 1997. Washington, D.C. Banco Interamericano de Desarrollo, Serie Documentos de Trabajo 213.
- Sheehan, Michael "A Regional Perspective on the Globalization Process" 1996. The Korean Journal of Defense Analysis VIII (2): 53-74.
- Silva, Eduardo "Conservation, Sustainable Development, and the Politics of Native Forest Policy in Chile", pp. 60-87. En: MacDonald, Gordon J.; Nielson, Daniel L. & Stern, Marc A. Ed. "Latin American Environmental Policy in International Perspective" 1997. Boulder, CO. Westview Press.
- Silva Herzog, Jesús "Confronting a New World", pp. 233-236. En: Lowenthal Abraham F. & Treverton Gregory F. Ed. "Latin America in a New World" 1994. Boulder, CO. Westview Press.
- Smith, Alasdair, "The principles and Practice of Regional Economic Integration", pp. 17-34. En: Cable Vincent and Henderson David Ed. "Trade Blocs? The Future of Regional Integration" 1994. London. Royal Institute of International Affairs.
- Smith, Peter H. "The Political Impact of Free Trade on Mexico", pp. 249-268. En: Ai Camp Roderic Ed. "Democracy in Latin America: Patterns and Cycles" 1996. Wilmington, Delaware. Jaguar Books on Latin America, Number 10.
- Smith, Peter H. Ed. "Latin America in Comparative Perspective. New Approaches to Methods and Analysis" 1995. Boulder, CO. Westview Press.
- Smith, William C.; Acuña, Carlos H. and Gamarra, Eduardo A. Ed. "Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform. Theoretical and Comparative Perspectives for the 1990s" 1994. Boulder, CO. Lynne Rienner Publishers.

- Smith, William C. and Korzeniewicz, Roberto Patricio Ed. "Politics, Social Change and Economic Restructuring in Latin America" 1997. Boulder, CO. North-South Center Press.
- Soares de Lima, María Regina "Brazil's Response to the New Regionalism", pp. 137-158. En: Mace Gordon & Thérien Jean-Philippe Ed. "Foreign Policy & Regionalism in the Americas" 1996. Boulder, CO. Lynne Rienner Publishers.
- Stallings, Barbara and Horisaka, Kotaro "Japan and Latin America: New Patterns in the 1990s", pp. 126-149. En: Lowenthal Abraham F. & Treverton Gregory F. Ed. "Latin America in a New World" 1994. Boulder, CO. Westview Press.
- Sunkel, Osvaldo "From Inward-Looking Development to Development from Within", pp. 355-381. En: Dietz, James L. Ed. "Latin America's Economic Development. Confronting Crisis" 1995. Boulder, CO. Lynne Rienner Publishers.
- Thomas, Caroline & Wilkin, Peter "Globalisation and the South" 1996. ISA. World Congress. San Diego, CAL. 1996
- Thurow, Lester "La Guerra del Siglo XXI (Head to Head)" 1992. Buenos Aires. Javier Vergara Editor.
- Thurow, Lester C. "El Futuro del Capitalismo" 1996. Buenos Aires. Javier Vergara Editor.
- Torres, Blanca "Transnational Environmental NGOs: Linkages and Impact on Policy", pp. 156-181. En: MacDonald, Gordon J.; Nielson, Daniel L. & Stern Marc A. Ed. "Latin American Environmental Policy in International Perspective" 1997. Boulder, CO. Westview Press.
- Tulchin, Joseph S. with Romero, Bernice "The Consolidation of Democracy in Latin America" 1995. Boulder, CO. Lynne Rienner Publishers.
- Ullman, Richard H. "The United States, Latin America, and the World After the Cold War", pp. 13-27. En: Lowenthal, Abraham F. & Treverton, Gregory F. Ed. "Latin America in a New World" 1994. Boulder, CO. Westview Press.
- Vallespín, Patricio "Planificación, gestión ambiental y diagnósticos ambientales a nivel municipal: métodos y experiencias", pp. 113-136. En: Fundación Konrad Adenauer "Humanismo Cristiano y Gestión Ambiental Comunal" 1997. Santiago. Gráfica Funny S.A.
- Van Klaveren, Alberto "Understanding Latin American Foreign Policies", pp. 35-60. En: Muñoz Heraldo & Tulchin Joseph S. "Latin American Nations in World Politics" 1996. Boulder, CO. Westview Press.
- Van Klaveren, Alberto, Ed. "América Latina en el Mundo" 1997. Santiago. Editorial Los Andes.
- Vázquez, M. Cristina y Varios Autores "Estudios Multidisciplinarios sobre el MERCOSUR" 1995. Montevideo. Fundación de Cultura Universitaria.

Viola, Eduardo J. "The Environmental Movement in Brazil: Institutionalization, Sustainable Development, and Crisis of Governance Since 1987", pp. 88-110. En: MacDonald, Gordon J.; Nielson, Daniel L. & Stern Marc A. Ed. "Latin American Environmental Policy in International Perspective" 1997. Boulder, CO. Westview Press.

Wilkinson, Bruce W. "El Nafta en la economía mundial: Lecciones para América Latina", pp. 29-87. En: Lipsey Richard G & Meller Patricio Ed. "Nafta y Mercosur: Un Diálogo Canadiense-Latinoamericano" 1996. Santiago. Cieplan/Dolmen Ediciones.

Xu, Feng "China and Latin America After the Cold War's End", pp. 150-163. En: Lowenthal Abraham F. & Treverton Gregory F. Ed. "Latin America in a New World" 1994. Boulder, CO. Westview Press.

WSG, University of Portland, Oregon, enero 1998.

Bibliografía consultada por HUGO FRÜHLING

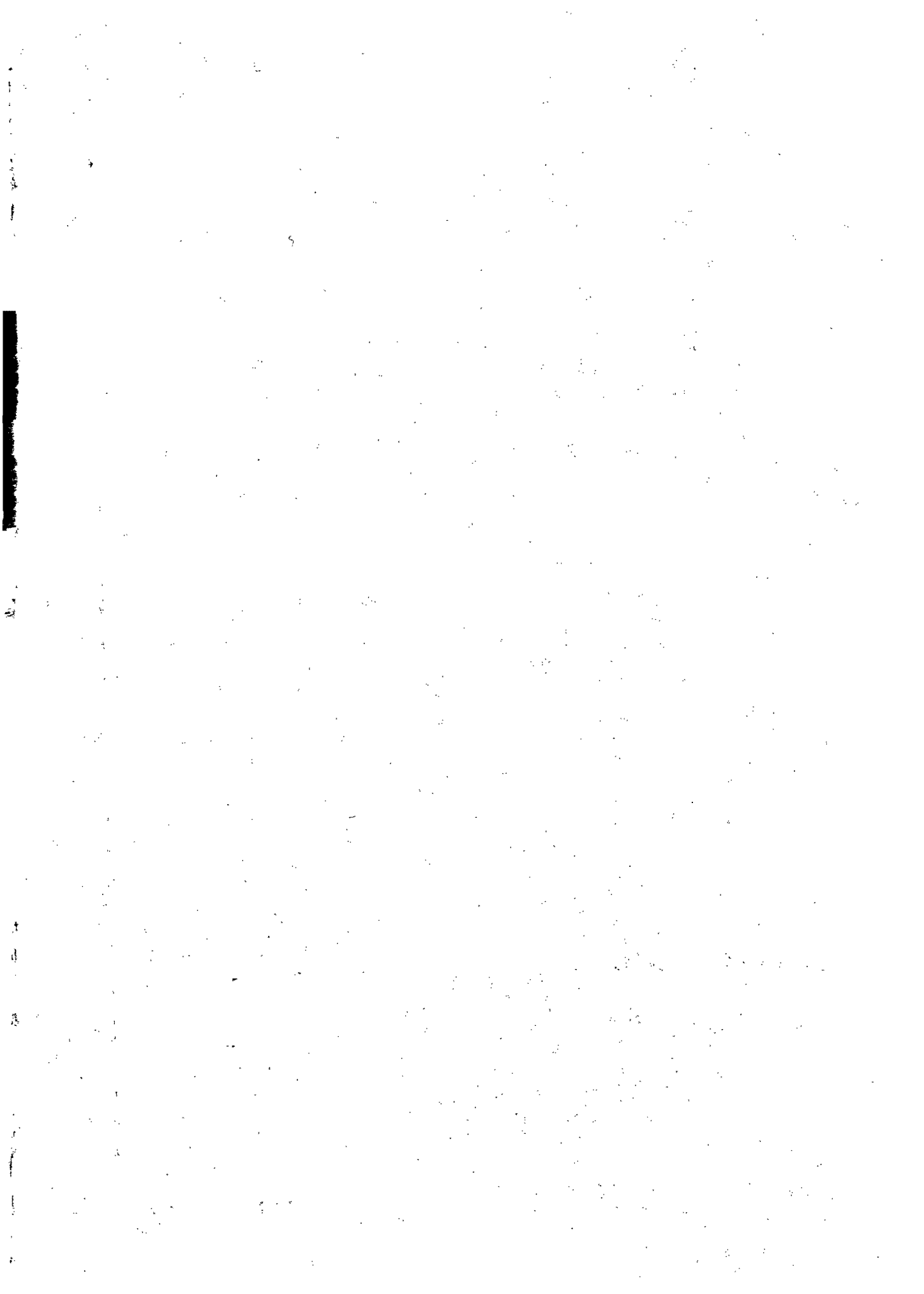
Agüero, Felipe; Sunkel, Guillermo; Tironi, Eugenio; Valenzuela, Eduardo, "Voters, Parties and Political Information: Fragile Political Intermediation in Postauthoritarian Chile", 1997, manuscrito sin publicar.

Frühling, Hugo, "Políticas Públicas y Seguridad Ciudadana en un Proceso de Paz: La Necesidad de Orden", Foro Nacional de Justicia, Banco Interamericano de Desarrollo, Ciudad de Guatemala, Noviembre de 1996.

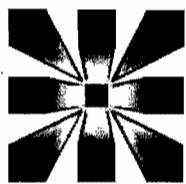
Barber, R. Benjamín, Jihad vs. McWorld (New York: Ballantine Books, 1995).

Tomassini, Luciano, "El Proceso de Globalización y sus Impactos Sociopolíticos", Revista del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, Julio-Septiembre de 1996, N°. 115, pgs. 315 - 353.

Waters, Malcolm, Globalization (London: Routledge, 1995).



EDITORIAL

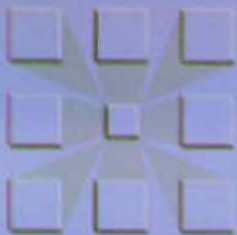


**CAMARA DE COMERCIO
DE SANTIAGO**



**INSTITUTO
DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
Universidad de Chile**

EDITORIAL



**CAMARA DE COMERCIO
DE SANTIAGO**



**INSTITUTO
DE ESTUDIOS INTERNACIONALES**
Universidad de Chile