

Looking Forward

RICARDO LAGOS

(Dictado sin revisar) 06.09.10

No existe un futuro que esté predeterminado. Es cierto que hay un conjunto de factores políticos, económicos y sociales que al entrelazarse entre si van estableciendo las condiciones por las cuales ese futuro se va a desarrollar, pero la sociedad del futuro, al igual que la del presente, no son sólo esas condiciones objetivas respecto de las relaciones de poder en el ámbito político-económico-social de cada sociedad, sino también lo que esas mismas relaciones explican respecto de las fuerzas sociales y en definitiva la política. Hay en consecuencia siempre un margen de operaciones para la política en tanto esta busca cambiar precisamente las relaciones que están dadas en el presente.

Cuando se habla que estamos en el mundo de la globalización, esta globalización ha tenido 2 cambios radicales del punto de vista político en el sentido más profundo del término. El primero, que es distinto a la globalización que se da en el mundo bipolar como el que existió hasta la caída del Muro de Berlín. Allí hay entonces, no solamente relaciones económicas, sino relaciones políticas y militares en último término de bloques que compiten por una hegemonía en el mundo. La caída del Muro de Berlín, pasar del mundo bipolar a uno donde está una suerte de pax americano se pensó que establecía un pacto muy radical. Sin embargo, situaciones como la Guerra de Irak, las dificultades en Afganistán luego del ataque a las Torres Gemelas ha introducido entonces una relación más cuidadosa sobre lo que significa un mundo unipolar. Efectivamente, no ha emergido la paz americana. Lo que ha surgido es un cuadro en donde el mundo percibe que Estados Unidos no es capaz de imponer su potestad por sobre el resto de los países. Pero también hay una suerte de comprensión que la voluntad de Estados Unidos es indispensable por su poderío para alcanzar ahora determinados condicionantes en la escena de las relaciones políticas en el mundo.

Pero en las realidades que se derivan de lo acaecido en esta primera década del siglo 21 tienen una connotación mayor del punto de vista de las ideas cuando se pensaba que la ideología del mercado había terminado por imponerse. Era en último término el mercado el que marcaba buena parte de nuestras relaciones al interior de cada una de nuestras sociedades y entre los países vecinos. Sin embargo, se veía la emergencia en ese mundo globalizado de países emergentes que por su tamaño geográfico y su población, incidían cada vez más en las relaciones económicas internacionales. A la hegemonía de América del Norte y de la Unión Europea en lo económico, empezaba a surgir con fuerza China y en el horizonte India. El milagro japonés sobre el cual tanto se escribió en la década de los 80 empezó a ser más lento su crecimiento económico, si es que se podía hablar de tal en la década de los 90. Japón nunca encontró su norte nuevamente y al escribir estas líneas coinciden en que ahora la potencia número dos del punto de vista económico en cuanto a su producto geográfico bruto a pasado a ser China y no Japón.

El segundo cambio radical es sin duda la gran crisis económica que comenzó como financiera en el 2007 y que se agudiza el 2008, lo que ha sido el equivalente a la caída del Muro de Berlín en la forma de entender el pensamiento y el abordaje de las relaciones en este mundo globalizado. Es la magnitud de la crisis cuando en octubre de 2008 es el propio Presidente Bush el que convoca a un grupo de 20 países para poder abordar en su conjunto el tema de la crisis económica. El G7 que había surgido treinta años antes como un intento de poder ordenar las relaciones económicas internacionales entre los principales países industrializados del mundo, ante la magnitud de la crisis desatada el 2007 y 2008 aparecen impotentes por si solos para dar cuenta de una posible solución y se convocan entonces, no solamente a los 7 u 8 países industrializados, sino a otros 12 o 13 (todavía se discute cuáles son sus miembros permanentes) para entre todos acordar un conjunto de medidas que permitan abordar la crisis. Es cierto, el G20 surge entonces como una respuesta concreta a la crisis, pero el G20 está aquí para

quedarse. A la larga va a subsumir al G8 o G7 y a partir de eso habrá entonces un mapa distinto en el mundo. Hoy es claro que el G20 no solamente tiene como tarea abordar cómo enfrentar la crisis y las soluciones a la misma, sino ha empezado a darse tareas de más envergadura. Ya la próxima cita de Seúl en noviembre de 2010, esta se ha planteado que debe abordar temas vinculados al desarrollo y con anterioridad se ha planteado por distintos líderes la necesidad de entrar a discutir temas que van mucho más allá de la solución a la crisis actual. Los paquetes de estímulo, las tasas de interés o la coordinación de las políticas de los distintos Bancos Centrales. Para muchos se está en presencia de un cambio verdaderamente epocal respecto de lo que serán las relaciones internacionales del futuro en tanto crecientemente a partir de la crisis surge la necesidad de establecer coordinaciones y reglas mínimas en lo que para muchos sería un cambio epocal en las relaciones internacionales.

Se vuelven a escuchar las palabras que hablan de una nueva arquitectura financiera internacional, de la búsqueda de un nuevo orden económico y junto con ello, se empiezan a establecer otras áreas de temas de carácter global como el cambio climático, los temas vinculados a energía, la necesidad de abordar las amenazas terroristas, el narcotráfico y otro tipo de situaciones como las pandemias que requieren también tratamiento global.

A partir entonces de lo que fue un foro de carácter concreto para abordar una crisis en la reunión de Washington en octubre de 2008 a lo que han sido las reuniones de Londres con Gordon Brown, de Pittsburg con el Presidente Obama y de Toronto (el resultado es muy modesto en tanto a las opiniones contrastadas entre Estados Unidos que insiste en paquetes de estímulo y su mantención y los principales países de la Unión Europea que enfatizan la necesidad de presupuestos equilibrados, reducción de los déficit ante la amenaza de inflación). Pero para el próximo Summit de Seúl junto a la necesidad aceptada por todos de establecer reformas de las instituciones financieras internacionales (de aquellas que nacieron

en Bretton Woods y que durante tanto tiempo se planteó su necesidad de modificación) y las necesarias reformas a las regulaciones del sistema financiero internacional.

Estas dos medidas que pueden parecer una consecuencia de la crisis, Seúl quiere agregar la necesidad de establecer una "global financial safety net" y al mismo tiempo como capítulo aparte los temas vinculados al desarrollo.

Vemos entonces con claridad el avance de la agenda del G20 que está abarcando temas que estaban mucho más allá de la simple salida de una crisis. Aquí entonces se está entrando a partir de este grupo a buscar la solución de problemas largamente olvidados o dejados de lado. Desde que en 1971 el Presidente Nixon decidió unilateralmente suspender la convertibilidad del dólar en oro se empezó a hablar con fuerza la necesidad de poner al día las instituciones de Bretton Woods, en tanto para muchos esta suspensión unilateral era una ruptura de las reglas básicas que dieron origen a los acuerdos de Bretton Woods. Hoy, estos temas están en la agenda. Su solución será política entendiendo todo el trasfondo económico que hay detrás. Cuando se vuelve a hablar de derechos especiales de giro y países importantes quieren mantener una parte significativa de sus reservas en derechos especiales de giro o cuando para enfrentar la crisis al Fondo Monetario se le autoriza a emitir hasta 250 mil millones de dólares en estos derechos especiales de giro, se está en presencia de un cambio muy fundamental para dicha institución que de 250 mil millones de capital pasa a 750 mil. Es un ejemplo de los cambios que se están produciendo y que van a implicar un antes y un después de la crisis económica de 2008. Cambios que en el fondo tienen un carácter político a partir del nuevo cuadro que se genere en el mundo, tan importante como en su momento la caída del Muro de Berlín.

En suma, entender la globalización que viene hacia delante obliga a tener como punto de partida estos dos hechos: caída del Muro de Berlín, Crisis Financiera

Económica y cambio en las reglas del juego de la globalización. Las nuevas reglas del juego emergerán de un consenso entre un grupo más grande de los países que hasta entonces han participado en la definición de estas tareas. En Bretton Woods fue básicamente la voz de Estados Unidos al lado de Lord Keynes con la influencia británica en disminución, más algunos aportes de países europeos. Hoy la situación es diametralmente distinta. La suerte del G20 está por determinarse, cuál será su grado de influencia. Sin embargo, su legitimidad vendrá dada por los logros que este Grupo obtenga. Su ascendencia estará dada en la medida que este grupo establezca sus propias reglas para ser accountable ante la comunidad internacional. Y buena parte de esta accountability estará determinada por las capacidades que este tenga de establecer sus propios sistemas de medición y su decisión de poder monitorear y evaluar el avance de las propuestas que haga.

Tan importante como lo anterior será el llamado que hace el G20 para poder mantener en vigencia la ronda de comercio y desarrollo que se inició en Doha e instruir a estos respectivos países para que procedan a destrabar esas negociaciones. De igual manera habrá una vinculación tácita a los avances que otros temas globales tengan en la agenda internacional. El tema del cambio climático la mejor demostración fue esa reunión de alrededor de 20 líderes en Copenhague viéndose las caras unos a otros, al final optaron por esa declaración política que implicó "salvar Copenhague".

Está claro entonces que la generación de este grupo cambia de escenario internacional y da cuenta, como dijimos, de un antes y un después. Queda por cierto un conjunto muy grande de materias que deben ser resueltas. ¿Cómo se establece la relación de este grupo con el sistema de Naciones Unidas? ¿Es este grupo el encargado de proponer cambios en el sistema de Naciones Unidas? ¿Establecer un nuevo sistema multilateral va a terminar siendo el objetivo central de este grupo y todo lo anterior a partir de un grado de legitimidad que va a estar

determinado también por la forma de los miembros del G20 se relaciones con las respectivas regiones de las cuales forman parte?

Junto a lo anterior, en el ámbito estrictamente político, está claro también que emerge un nuevo mundo. Como se dijo anteriormente, Estados Unidos mantiene su supremacía a escala mundial, pero al mismo tiempo el resto del mundo sabe que hay un conjunto enorme de temas que Estados Unidos por si solo no está en condiciones de resolver. Pero a su vez, el resto del mundo sabe que un conjunto de temas sin la concurrencia de Estados Unidos difícilmente se resuelven. Esta es la percepción que con claridad ha empleado la administración Obama al resto del mundo y la razón por la cual hay ahora entonces un área de negociación respecto del ámbito político también a nivel mundial. La emergencia de nuevos actores en el ámbito político implican en consecuencia un cambio de época.

Todo lo anterior significa que habrá entonces una globalización que va tender a tener reglas que hasta ahora han sido impensadas en el ámbito internacional. Y estas reglas serán resultado, como es obvio, de negociaciones que tendrán lugar a partir de las realidades políticas, económicas de cada una de las distintas potencias mundiales y del rol que están jugando los países emergentes. Hay en consecuencia la incorporación a un mundo nuevo que será difícil de construir porque los intereses que existen hoy y que están creados por el mundo que surgió después de la Segunda Guerra Mundial hace más difícil cambiar instituciones existentes que crearlas cuando aún no había nada como en 1945. Dean Acheson correctamente tituló sus memorias Present at the Creation. Siempre he pensado que es más fácil estar presente en la creación que en la necesidad de cambiar aquello que ya está creado. Por ello la tarea del G20 en muchas de estas materias no será fácil. Cuando se habla de un nuevo Bretton Woods, está diciendo lo obvio. Como el mundo de hoy establece instituciones en el ámbito financiero y en el ámbito del crecimiento económico del desarrollo para la totalidad de los países en condiciones tan distintas a las de la post Segunda Guerra Mundial. Pero el

surgimiento de esas instituciones o el poder que se les de, la forma de regulación interna van a estar determinadas a partir de lo que son muchas de esas instituciones hoy y cuando se habla de cambiar algo tan modesto como las cuotas de los distintos miembros en dichas instituciones y de esas cuotas depende su poder de voto y en algún caso de veto, es evidente que no es fácil. En todo caso, el que hoy aquello esté en parte de la agenda internacional habla del tremendo cambio que se ha producido en los primeros diez años de este siglo 21, en donde lo que se está debatiendo es las instituciones y las reglas que van a moldear la globalización.

Es esta modificación que se da en el cuadro a nivel global que se da entonces el tema del desarrollo, dependencia y las relaciones entre los distintos países. Pero conjuntamente con el debate sobre cómo emergerán las normas de un nuevo sistema internacional en lo político, económico y social. Junto a ello, y entendiendo que el telón de fondo es una globalización que debe poner en el centro de sus preocupaciones al ser humano, que en último término se hace para el ser humano, al interior de cada uno de los países, de cada una de las sociedades, hay también un debate que estaba fuertemente determinado por el nivel de interacción con el mundo global. Digámoslo de partida. La existencia de una crisis financiera o económica internacional se resolverá. El mercado volverá a jugar su rol y la globalización seguirá su camino. No es que esta esté en cuestión como resultado de la crisis. Como resultado de la crisis lo que está en cuestión es si van a haber reglas que a nivel político permitan modificar, encausar o rebalancear las dificultades que el mercado tiene cuando se le deja operar libremente. Por tanto, mientras esas normas se discuten, los países tienen que continuar su proceso de desarrollo. Creo que los niveles de dependencia o de independencia o autonomía de los países, dependerán también de las variables internas de los mismos.

Es aquí donde operan muy distintas formas de desarrollo. Desde aquellas que están determinadas por los factores a los que se refería Krugman y uno de los cuales era el que denominaba "la geografía". Es distinto la forma de entender sus niveles de autonomía, países que pueden ser casi continentes como Brasil, China, India a países tremendamente pequeños, pero también hay que entender que es distinto la forma en que aún los países pequeños pueden negociar cuando están dispuestos a actuar a escala internacional.

América Latina hoy es distinta y diferente. Esta ha emergido en los últimos 20 años. Tres elementos son fundamentales: 1) una consolidación democrática, para poder actuar hoy en un mundo globalizado. Es difícil suponer un retroceso en este campo en América Latina. Lo que ocurrió recientemente en Honduras y el repudio de la comunidad latinoamericana hace muy difícil suponer retrocesos como el que se produjo en dicho país. Hoy existen elecciones, partidos políticos y un respeto por el Estado de Derecho. Falta mucho para tener la cultura cívica de países más avanzados, pero claramente en un mundo global hay que tener credenciales democráticas y respeto a los derechos humanos. 2) Lo segundo, es que en América Latina hoy existe un nivel de conocimiento sobre lo que se puede o no se puede hacer del punto de vista económico. Es cierto que hay todavía tendencias populistas, pero también está claro, especialmente a partir de la crisis reciente, que aquellos países con tentaciones populistas en el manejo de sus políticas económicas, son aquellos a quienes les ha costado más enfrentar y salir de la crisis. 3) Lo tercero, y tal vez más importante, es que la crisis llegó en un momento de extraordinario crecimiento para América Latina. Como resultado de la expansión del comercio internacional, de los niveles de crecimiento del mundo y en particular los países emergentes como China, India y otros, los términos de intercambio de América Latina fueron tremendamente favorables a ésta y ello en parte explica los niveles de crecimiento entre 2003 y 2008, 6 años de crecimiento por sobre el 5% anual. Esto permitió que América Latina viera disminuir sus niveles de población viviendo bajo la línea de pobreza de un 44% a un 35%.

Significó también una inflación muy baja y un crecimiento del empleo significativo. La crisis en consecuencia, afectó a América Latina sin duda, pero mucho menos que al resto del mundo.

Y América Latina este 2010 está en una clara senda de crecimiento económico nuevamente y lo mismo para el 2011. En suma, lo que la crisis implicó para América Latina fue la pérdida del dinamismo de su economía, pero América Latina está saliendo antes y está saliendo mejor que el mundo desarrollado. Y, constatemos de paso, que el sistema financiero de América Latina no tuvo la crisis de esta tuvo ni en Europa ni en Estados Unidos. Tal vez, como resultado de las reiteradas crisis anteriores en la década de los 80 y 90 del siglo pasado, las reformas financieras que se hicieron en América Latina, vieron resultado ante la situación de la crisis de hoy. Las Normas de Basilea I y II se aplican en la mayor parte de los países de la región. En ese sentido los bancos estaban en condiciones mucho más sólidas. Digamos también, que del punto de vista de los países, como se indicó anteriormente, los que habían aprovechado mejor el nivel de crecimiento económico teniendo situaciones fiscales consolidadas, pudieron enfrentar la crisis de una manera mucho más adecuada. Países que tenían una política contracíclica o que venían aplicando la regla de superávit estructural de su presupuesto fiscal, estuvieron en condiciones de iniciar paquetes de activación económica (caso Chile) con cargo precisamente a los ahorros acumulados y no a la necesidad de endeudarse para los paquetes de estímulo. Chile tuvo un paquete de estímulo cercano al 4% del PIB íntegramente financiado con los recursos que había ahorrado en los años anteriores. En suma, América Latina sale de esta crisis económica internacional como una región más fortalecida de aquella que entró a la crisis. Está por verse si la consolidación económica a nivel mundial va a poder generar una mantención de los ritmos de crecimiento del precio de las exportaciones de América Latina.

Muchos piensan que la crisis habría interrumpido un ciclo de crecimiento económico en donde el empuje de China e India y el aumento del precio de productos agrícolas y de minerales que demanda el crecimiento de dicha economía, sería el equivalente a ese largo período de crecimiento de los precios que experimentaron a partir del fin de la Guerra Civil de los Estados Unidos y el comienzo de la Primera Guerra Mundial. En ese largo período fue el acelerado crecimiento de Estados Unidos que unido al que se produce en Alemania como consecuencia de la unificación en la época de Bismark y a la época del apogeo del crecimiento del Imperio Británico durante los años de la Reina Victoria, serían equivalente al que ahora se está produciendo con estos nuevos países-continente que emergen con tasas de crecimiento acelerado. La pregunta de muchos es "ese largo período de expansión de casi 40 años entre 1860 y 1900 tendrá un equivalente ahora". Los ciclos serán más cortos producto del acelerado crecimiento y las nuevas tecnologías. Muchos dicen entonces que en lugar de 40 pueden ser 20 los años. ¿Es eso lo que espera por delante el nuevo mundo globalizado? Si eso es así, América Latina dejará definitivamente atrás de ser un país que en promedio tiene ingresos medios y pasará entonces a acercarse al nivel de ingresos de los países desarrollados.

Se habla de países de ingreso medio en tanto el grueso de los países de América Latina hoy no califican para préstamos y asistencia al desarrollo (ODA). Por lo tanto, son países que tienen que ser capaces de financiar su propio desarrollo. Esto plantea desafíos como el nivel de ahorro de los países de América Latina todavía insuficiente y en consecuencia, la inversión extranjera pasó a ser un elemento esencial para llegar a niveles superiores al 25% sobre el producto. Cifras que hoy muchos de esos países de ingreso medio no están logrando.

Junto a lo anterior, el gran Talón de Aquiles es sin duda el tema de la distribución de ingreso. Pero seamos claros. Una cosa es disminuir los niveles de pobreza y otra como todos sabemos, mejorar los niveles de distribución de ingresos. Aquí

hay un Talón de Aquiles para el crecimiento de los mercados internos de América Latina, en tanto la distribución de ingresos sigue siendo muy desigual y los sistemas fiscales, como lo ha dicho recientemente la OECD, no apuntan en la dirección correcta. Prácticamente la distribución de ingresos antes y después de impuestos en América Latina no tiene una diferencia significativa. Sí la tiene cuando se ve la distribución de ingreso antes y después del gasto fiscal, en tanto hoy buena parte de los países de la región tienen un gasto fiscal que va a construir una red de protección social tanto en el ámbito de la seguridad social, como de los sistemas en salud, educación, vivienda, justicia y programas específicos para atacar directamente a los sectores que están en pobreza extrema.

Esta es la razón por la cual algunos hablan entonces, como en el artículo del Presidente Cardoso, de países globalizados con democracia social o de globalización socialdemócrata. Y es que, los márgenes políticos en dichos países existen. La decisión política permite en consecuencia modificar lo que es la distribución inicial de ingreso y mejorarla a partir del gasto que se hace y que se focaliza bien. Prácticamente todos los países de la región, los más significativos, tienen ese tipo de programas, desde México, Colombia, Perú, Argentina, Chile, Brasil y Uruguay. Y en todos estos países la distribución de ingresos se modifica. En consecuencia, el espacio para la acción política al cual se refería Cardoso y Falleto en su trabajo de hace 40 años, hoy se demuestra como una realidad en muchos de los países de la región.

Lo anterior significa que puede haber un presupuesto equilibrado, puede haber un país que abre su comercio y está dispuesto a competir en el mundo, pero también cuando hay crecimiento es esencial que ese crecimiento se transforme en bienes y servicios de carácter social que modifiquen la estructura societal de este país. Cuando se deja y se cree que el crecimiento por si solo va a resolver los temas de

justicia social, se está pensando en algo que de ocurrir puede ocurrir en el muy largo plazo. Las demandas son inmediatas y por lo tanto, corresponde a la política, a los ciudadanos definir cuál va a ser la magnitud de la transferencia que el crecimiento económico que tenga un país va a estar destinado a los sectores que más lo requieren. Políticas sociales serias son aquellas que se financian con cargo al crecimiento de un país. Esto quiere decir que la distribución de ese crecimiento en último término lo resuelven los ciudadanos. Decir que lo resuelve el mercado es decir que lo van a resolver los consumidores y los consumidores por definición tienen muy distinto poder de compra. En cambio, cuando la definición de cómo se hace la distribución de ese crecimiento es a partir de los ciudadanos, estos todos son iguales en cuanto a su poder de voto. Es cierto, que esto obliga a transitar con delicado equilibrio en cuánto se destina a política social y cuánto a mantener un nivel de inversión adecuado para que el país pueda seguir creciendo. Si es todo destinado al mercado y lo que hagan los empresarios con sus utilidades, difícilmente habrá progreso social porque la tendencia al mantener el statu quo por la desigual distribución de ingreso es enorme. De igual manera si se plantea todo al punto de vista de la justicia social porque las necesidades son apremiantes, será muy difícil poder mantener niveles de inversión para mantener un adecuado equilibrio entre los componentes de la actividad económica. Estos son principios demasiado elementales, pero que a esta altura nadie discute en América Latina. Por lo tanto, hay un espacio para la Política, con mayúscula que es fundamental. Probablemente este espacio es muy distinto de la forma como han crecido los países del Asia, pero ello también obedece a que se está partiendo ahora con un nivel de crecimiento económico promedio mayor que el que tenían ayer los países que iniciaron su milagro asiático y también consecuencia de factores culturales que obligan a tener que transitar con mayor justicia social. La premisa que es preciso crecer primero para distribuir después es falsa. De igual manera que cuando se piense que hay que distribuir primero para crecer después también lo es. Lo que se ha aprendido en América Latina es que hay que crecer con distribución simultáneamente. Y es el Delta del crecimiento el que permite mejorar la

distribución. Allí está la clave de lo ocurrido en los últimos años y allí está en consecuencia lo que para algunos sería una globalización con un rostro social demócrata. Si esto se mantiene año a año y el crecimiento existe año a año entonces querrá decir que a la larga se habrá producido una revolución del punto de vista de lo que había 10, 15 o 20 años atrás y lo que hay hoy. La experiencia de Chile así lo demuestra. El peso entonces de esta política es un peso doméstico. Tiene que ver con lo que se haga por las distintas fuerzas políticas al interior de ese país, pero no es indiferente cuando ese país se abre al mundo con qué reglas entra a negociar en el mundo. Y aquí entonces hay un conjunto de elementos que son fundamentales tener presente porque si se están haciendo bien las tareas en casa, es indispensable jugar en una cancha con reglas claras y mucho más equitativas que las que hoy existen. No es cierto entonces que basta con hacer las tareas en casa. Hay que hacerlas, pero simultáneamente hay que iniciar negociaciones con el mundo externo para mejorar las relaciones en ese mundo globalizado.

El caso de Chile.

Chile hoy tiene más del 85% de su comercio exterior bajo un acuerdo de libre comercio. El arancel externo de Chile es de un 6%. Sin embargo, el arancel real es de 2.5% como resultado de los acuerdos de libre comercio. Hacer un acuerdo de libre comercio no significa que hay normas equitativas en materia comercial. En efecto, respecto de muchas normas no parece que el comercio internacional es inequitativo. Es inequitativo respecto a las normas antidumping. Es inequitativo respecto de los subsidios agrícolas. Es inequitativo respecto de muchas normas de propiedad intelectual. Es inequitativo respecto de las normas de carácter financiero. En estas cuatro áreas, para mencionar las más importantes, fue

necesario una negociación larga y compleja, por ejemplo con Estados Unidos. Y porque no decirlo, también con Europa.