



**EL ESCENARIO GLOBAL DEL NUEVO MILENIO:
DESAFÍOS PARA CHILE Y AMÉRICA LATINA**

Ricardo Lagos

Discurso de Inauguración
del Seminario
"Chile y América Latina en el
Escenario Global del Año 2000"
(4-5 Mayo, 1999)

*Comienzo a hacer un
seminario para los países
de la zona de los Andes*

Este seminario, organizado conjuntamente por el Diálogo Interamericano, el IRELA y la Fundación Chile 21, pretende examinar los principales desafíos globales que enfrenta América Latina en el inicio del próximo milenio, poniendo énfasis tanto en las tendencias de las relaciones internacionales así como, de manera especial, en la dirección del debate mundial sobre el desarrollo.

Aproximadamente una década ha transcurrido desde el fin de la guerra fría. Si bien es cierto que la amenaza del holocausto nuclear y la confrontación característica de la polarización Este-Oeste ha desaparecido, las grandes esperanzas de paz y cooperación que se tenían en ese período se han diluido.

Las tendencias hacia la integración y la cooperación reflejadas, por ejemplo, en los acuerdos de paz entre Israel y la OLP, en la entrada en vigor de la Unión Monetaria Europea o en la concreción de diversos acuerdos de integración comercial entre países de diversas regiones, contrastan con el violento resurgimiento de antiguas rivalidades nacionalistas o étnicas, el desmembramiento de Estados y el surgimiento de ambiciones de poder o tensiones regionales. Nuevas crisis y conflictos han reemplazado a la

confrontación Este-Oeste, y la proliferación nuclear ahora plantea serias amenazas en el plano regional.

América Latina expresa bien las ambigüedades de la actual situación mundial. Por un lado, los países de la región han abierto sus economías a la competencia externa, han disciplinado sus situaciones fiscales, han controlado la inflación y eliminado la hiper-inflación, y, por lo menos hasta antes de la crisis asiática de 1998, habían logrado reponer tasas de crecimiento razonables. Pero, por otra parte, la nueva realidad coexiste con los viejos problemas de la desigualdad, la pésima distribución del ingreso, el desempleo o subempleo, la debilidad de las instituciones democráticas y la corrupción. Más encima, América Latina no ha podido escapar de las recientes turbulencias de los mercados globales.

Varias Globalizaciones

La globalización ha continuado acentuándose, dinamizada por la innovación tecnológica y la integración económica.

La globalización económica sin duda hoy es una realidad irreversible y los países de nuestra región no tienen otra opción que buscar una inserción eficiente y competitiva en la economía globalizada. Un Presidente latinoamericano afirmó acertadamente que el mundo ya no se divide en Este-Oeste, o Norte-Sur, sino entre “las regiones y países que participan del proceso de globalización y usufructúan de sus frutos, y aquellos que no participan”. Los primeros tienden a estar “asociados a la idea de progreso, riqueza, mejores condiciones de vida; los demás, a la exclusión, a la marginalización y miseria”¹.

Pero, sin duda, la globalización conlleva peligros. El crecimiento de los movimientos de capital es uno de ellos. Cada día circulan por los mercados de cambio a nivel mundial alrededor de 1,4 billones (millones de millones) de

dólares. Estos capitales se mueven con absoluta libertad, especulando y poniendo a prueba la estabilidad cambiaria y la fortaleza relativa de diversas monedas nacionales.

La crisis asiática junto a los problemas de Japón y Rusia, más las dificultades brasileñas, han demostrado las complejas interrelaciones globales de los mercados financieros y las enormes vulnerabilidades de los Estados-naciones individuales. Las serias turbulencias desencadenadas por estas crisis han terminado afectando a América Latina a través del “contagio”, provocando severas caídas bursátiles y procesos recesivos.

Desde la perspectiva de la región latinoamericana, lo principal parece ser cómo evitar que los “mercados emergentes” sean visualizados como una realidad homogénea, y cómo impedir que el capital especulativo perjudique los avances obtenidos en años recientes.

Esto último es un tema importante de la mesa redonda final de este encuentro. **Se trata, en definitiva, de imponer algún grado de disciplina en el actual sistema mundial de manera de prevenir las futuras crisis o emergencias y de mitigar su impacto cuando ellas se concreten.** Para muchos ya es hora de concordar una “nueva arquitectura económica internacional” que reemplace al fenecido sistema de Bretton Woods. Claro está que todo esto es más fácil de enunciar que de llevar a cabo.

Ya hay algunas iniciativas en marcha. El Grupo de los Siete recientemente estableció un foro global para el intercambio periódico de información entre los principales reguladores financieros. Se ha propuesto también la adopción de un código de buenas prácticas para la transparencia. ¿Será esto suficiente o se requerirá, más bien, reformas profundas del sistema mundial? ¿Están las grandes potencias dispuestas a este ejercicio de reingeniería profunda o sólo desean algo más de transparencia y estabilidad? Y, ¿qué hay de la voz de los

¹ Fernando Henrique Cardoso, “As conseqüências de Globalização, discurso reproducido en Folha de São Paulo, 28 de enero de 1996.

países en desarrollo? Estas son algunas de las materias que deberemos discutir.

Adelanto una observación que estimo pertinente: **cualquiera sea la nueva arquitectura financiera mundial que surja, o los mecanismos de defensa que se establezcan, los países que exhiben sólidas políticas monetarias y fiscales son los que mejor sortean las crisis externas.** Es por eso que el impacto de la crisis internacional ha sido menos intenso en Chile que en otros países.

En todo caso, la globalización económica, especialmente en el ámbito financiero, seguirá acentuándose. Para muchos esta globalización, entendida como la ampliación de los mercados y la expansión de las inversiones y el libre comercio para generar más bienes y riqueza es muy bien vista. Otras globalizaciones, sin embargo, son visualizadas con sospecha o derechamente no son aceptadas.

Las fronteras nacionales han sido derrumbadas también por la expansión universal de temas como la protección del medio ambiente y los derechos humanos. Por tanto, **es necesario aceptar esta nueva realidad de manera integral. No es congruente favorecer la globalización en el caso de los mercados libres, pero negarla cuando se trata de la justicia o la cultura. No es realista propugnar una globalización parcial o segmentada.**

Del “Consenso de Washington” a un “Consenso de Santiago”?

Hace algún tiempo atrás, Francis Fukuyama esbozó su proposición de que la historia había llegado a su fin en cuanto a la supuesta materialización de un consenso definitivo acerca de la legitimidad de los principios liberales², afirmación que hoy en día se percibe como excesivamente optimista. Por cierto, la primacía de los mercados libres a nivel mundial actualmente es indiscutida. Pero, el enfoque más doctrinario neo-liberal ha sido cuestionado, entre otros, por quienes proponen una “tercera vía” que apunta a mantener la estabilidad macroeconómica y promover el crecimiento sustentable basado en los mercados

² Francis Fukuyama, The End of History and the Last Man (1992)

libres, implementado, al mismo tiempo, cambios sociales significativos, donde un Estado eficiente deberá continuar jugando un papel clave.

Los organismos financieros multilaterales actualmente están privilegiando los proyectos de inversión social, en áreas como la educación o la nutrición, reflejando así una nueva escala de prioridades. En este mismo sentido, **hoy se escuchan reiterados llamados en favor de un nuevo consenso internacional con mayor sensibilidad social, que reemplace al llamado “Consenso de Washington” centrado meramente en criterios económicos.**

El “Consenso de Washington”³, nacido a comienzos de los ’90, consideraba como el único camino para terminar con la inestabilidad y el estancamiento a una combinación de “estabilización con crecimiento” que debía involucrar diez instrumentos de política pública: disciplina fiscal, priorización del gasto público, reforma tributaria, liberalización financiera, tasas de cambio unificadas, apertura comercial, estímulo a la inversión extranjera directa, privatizaciones, desregulación y respeto por los derechos de propiedad. Este enfoque del “Consenso de Washington” de hecho condicionó las políticas de las instituciones financieras internacionales que pasaron a imponerlo, por la vía de la recomendación de reformas institucionales o constitucionales, a todos los países en desarrollo.

Hoy en día el “Consenso de Washington” está agotado. No es que dicho consenso haya sido errado; lo que sucede es que resulta insuficiente para enfrentar los nuevos desafíos. Se requiere un nuevo pacto con claro sentido social. Es decir, es necesario pasar decididamente de las reformas de mercado a las reformas sociales o de “segunda generación”⁴. Numerosos países de América Latina--de hecho la vasta mayoría de ellos—han realizado las

³ El término “Consenso de Washington” fue acuñado por el economista norteamericano John Williamson. Ver su libro, Latin American Adjustment: How Much has Happened? (Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1990). Al respecto ver, también, William C. Smith, et.al. (eds), Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform (New Brunswick and London: Transaction Publishers, 1994).

⁴ Sobre este tema ver Moisés Naim, Latin America’s Journey to the Market (San Francisco: ICS Press, 1995).

reformas de mercado que se requerían, abriendo su comercio exterior, liberalizando sus mercados de valores, privatizando empresas estatales, etc.; pero, también la mayoría de ellos ha postergado las vitales reformas no-económicas, tales como la modernización de la educación o la salud.

Quizás esta reunión pueda concluir con un “Consenso de Santiago” que implique vincular simultáneamente el avance material con el progreso social; las privatizaciones con la generación de más y mejores empleos; los aumentos de competitividad con la reforma educacional; la estabilidad y el rigor fiscal con la mejoría de las políticas sociales. De hecho, me atrevería a sostener que **un consenso alternativo debería enfatizar—más allá de las políticas de equilibrio macroeconómico y la responsabilidad fiscal y monetaria—los siguientes criterios orientadores: la inversión prioritaria en educación, la reforma de la salud, la inversión en infraestructura, la modernización del aparato estatal, la seguridad ciudadana y la protección del medio ambiente.** Estos son los desafíos principales de la necesaria nueva etapa de reformas en América Latina.

Una observación adicional. Los europeos establecieron en su Tratado de Maastricht una serie de requisitos de convergencia monetaria relativos al déficit fiscal, deuda pública, inflación y tasas de interés. Pero, paralelamente, acompañaron aquel compromiso de Maastricht a favor de la seriedad fiscal y los equilibrios macroeconómicos, con un “Acuerdo sobre la Política Social” contenido en el Tratado de Amsterdam de 1997, que profundizó la estrategia social europea. Es decir, la integración europea ha sido un conjunto indivisible y armónico de avance económico-monetario y progreso social.

En América Latina tenemos nuestro Tratado de Maastricht “virtual” plasmado en el Consenso de Washington. Nos falta el equivalente del Tratado de Amsterdam que implique un sólido e inequívoco consenso a favor de las reformas sociales.

La nueva etapa de reformas todavía tendrá tareas de profundización de las reformas propiamente económicas para, por ejemplo, mejorar nuestra

competitividad internacional o crear círculos virtuosos adicionales de crecimiento económico; pero, lo esencial ahora en la agenda pública debería ser el conjunto de desafíos sociales pendientes. Como Mack McLarty bien ha señalado en su trabajo para este seminario, las reformas de segunda generación deben ser construidas sobre la base de las primeras, pero se requiere acelerar los cambios sociales para que no se produzca un desfase respecto a la nueva realidad económica.

En definitiva, estas son las interrogantes fundamentales de este encuentro. La volatilidad de las relaciones internacionales de fin de siglo y los enormes desafíos del nuevo milenio no proveen respuestas claras. Tal situación, por tanto, amerita un esfuerzo de esclarecimiento a partir de un **debate intelectual con puntos de vista variados en cuanto a origen nacional y perspectiva de pensamiento**. Este es el sentido del seminario que hemos organizado, **y este es, también, el enfoque serio y pluralista que necesariamente debe guiar la construcción del futuro en nuestros países**. Bienvenidos y muchas gracias por acompañarnos en este esfuerzo intelectual común.