



REUNIÓN ANUAL DE LAS ASAMBLEAS DE GOBERNADORES

FORTALEZA, BRASIL

**EXPOSICIÓN DEL
SEÑOR ENRIQUE V. IGLESIAS,
PRESIDENTE DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO Y
PRESIDENTE DEL DIRECTORIO EJECUTIVO DE LA
CORPORACIÓN INTERAMERICANA DE INVERSIONES,
EN LA SESIÓN INAUGURAL DE LA
REUNIÓN ANUAL DE LAS ASAMBLEAS DE GOBERNADORES**

11 de marzo de 2002

A. Introducción

Por tercera vez en su historia los Gobernadores del Banco se dan cita en el Brasil. Esta vez en el corazón del nordeste brasileño, en esta histórica ciudad de Fortaleza, que tan ligada está al pasado de este gran país al cual deseo manifestarle en nombre del BID, y en el mío propio, nuestro profundo agradecimiento por la cálida acogida que nos ha brindado, la cual se enmarca dentro de las mejores tradiciones de la conocida hospitalidad brasileña. Agradecer a las autoridades nacionales, estatales, y municipales, y a cada uno de los individuos que han trabajado abnegadamente para asegurar el éxito de esta reunión sería una labor que consumiría un tiempo desmedido, así que ruego me disculpen si no hago más que decir *muito, muito, obrigado*.

El Brasil que nos recibe hoy vive tiempos distintos a los del Brasil de hace 44 años, cuando se sembraron las semillas de las cuales germinó el BID bajo la inspiración del Presidente Juscelino Kubitschek. Hoy es la octava economía del mundo y ocupa un lugar prominente no solamente en nuestra región, sino también en el más amplio concierto de las naciones del mundo. Sería imposible destacar todos los adelantos alcanzados por el Brasil y los brasileños en este medio siglo, pero si hay algo que sobresale es la manera como están logrando dotarse de lo que posiblemente es el elemento más importante para asegurar el progreso: una buena gobernabilidad.

Esta no ha sido una tarea fácil. Brasil volvió a la democracia con una constitución que reflejaba grandes y nobles aspiraciones, pero que no eran suficientes para asegurar la gobernabilidad de un país tan diverso. Consistentemente, siempre respetando los cánones y las instituciones democráticas, y luego de un amplio diálogo entre los distintos integrantes de la sociedad, se han ido superando los obstáculos que impedían convertir dichas aspiraciones en realidad. Los logros en el campo de la economía, y el mejoramiento de los indicadores sociales han sido significativos. Es claro que queda mucho por hacer, particularmente en el campo social, pero somos profundamente optimistas respecto al futuro de este país. Un Brasil con crecimiento vigoroso y con una sociedad cada vez más justa es fundamental, no sólo para el pueblo brasileño, sino también para toda la América Latina y el Caribe. El progreso ocurre hoy día en sociedades abiertas, sociedades que para funcionar requieren del progreso económico y la inclusión social. Brasil nos muestra que un Estado eficaz, que reconoce la importancia de los derechos ciudadanos, y el efecto multiplicador de las inversiones sociales que promueven la solidaridad y la cohesión social, junto a un mercado vigoroso y creativo, con reglas de juego claras y transparentes, es un instrumento clave para la participación del pueblo brasileño en un mundo más integrado.

Nos recuerda Gilberto Freyre que “el ideal brasileño de la felicidad humana no se limita a las ganancias o comodidades materiales; incluye el desarrollo de la personalidad humana por procedimientos que parecen haberse acentuado gracias al intercambio de valores

intelectuales y morales que ha hecho posible el contacto democrático entre diversas razas y culturas”. Y agrega que “parece que Brasil tiene que hacer una contribución peculiar al desarrollo de la personalidad humana en el mundo moderno”. Gilberto Freyre está acertado, pero yo me atrevería a ir más lejos de lo que permite la modestia de este gran escritor. Y sugeriría que Brasil tiene el deber de hacer una contribución, y que dicha contribución además de ser “peculiar”, como él dice, debería ser propia y particular, inconfundiblemente brasileña. En esa contribución, el humanismo del desarrollo deberá estar en el centro de su mensaje.

B. La economía regional en 2001

Hace un año, desde esta misma tribuna, anunciamos a los señores Gobernadores que la etapa de desaceleración económica a que nos llevó las sucesivas crisis financieras en Asia y Rusia parecían haber sido superadas. En efecto, el año 2000 marcó una clara reversión del ciclo en América Latina y el Caribe. La región tuvo un crecimiento de más del 4 por ciento, que se comparaba favorablemente frente al crecimiento del año 1999 que sólo había sido del 0,5 por ciento. El año 2001 permitía esperar un crecimiento similar o aún superior. Sin embargo, el resultado final de la evolución de la región en su conjunto alcanzó un promedio de apenas el uno por ciento.

Tres factores principales estuvieron detrás de esos resultados tan decepcionantes.

Primero, la profundización de la desaceleración del ciclo económico en los tres grandes motores de la economía mundial, Estados Unidos, Europa, y Japón, que en forma sincronizada y poco común vieron disminuir su crecimiento y debilitar la economía mundial.

Segundo, los trágicos y dolorosos acontecimientos del 11 de setiembre provocados por el terrorismo demencial tuvieron inevitables consecuencias políticas, económicas, y sociales que afectaron igualmente a nuestra región.

Y tercero, la recurrencia del fenómeno de vulnerabilidad financiera en América Latina y el Caribe, que se agudizó en la segunda mitad del año.

Veamos brevemente las implicaciones que cada uno de estos tres factores han tenido en la economía regional en el año transcurrido.

- Los precios de las materias primas, incluyendo el petróleo, bajaron precipitadamente, lo cual significó un recorte muy importante de los ingresos de exportación de la región. En algunos casos, como lo ocurrido con los metales y los granos, esta caída obedeció a razones puramente coyunturales: las fluctuaciones propias del ciclo económico. En otros, sin embargo, obedeció a razones estructurales: sobreproducción a nivel mundial o pérdida de

competitividad de nuestras exportaciones. Este último es por ejemplo el caso del azúcar y del café, tan importantes para un gran número de los pequeños productores de la región. Los flujos financieros también descendieron, y las inversiones de cartera prácticamente desaparecieron en los últimos dos años. La inversión directa privada ha mantenido sus niveles, pero hay indicios de que con retraso comienza a recibir las mismas señales económicas, tanto en los países industrializados como en los países emergentes, que conducen a una preocupante pérdida de dinamismo. Por último, no podría dejar de mencionar igualmente que la caída de la tasa de expansión del producto al nivel mundial tuvo un impacto muy fuerte en el comercio mundial, cuyo ritmo de crecimiento bajó del 12 por ciento anual en el año 2000, a apenas un uno por ciento.

Todos estos factores repercutieron fuertemente en las tasas de crecimiento de la región, aún cuando hay que destacar excepciones en el análisis de ese promedio. Lo importante es poner de relieve que los países resistieron la tentación de responder a esta coyuntura dando marcha atrás. Se han esforzado por mantener la sana administración de sus economías. En efecto, se han mantenido la disciplina fiscal, la ortodoxia monetaria, y la apertura de los mercados, pagando con frecuencia altos costos. Todo ello tuvo repercusiones inevitables sobre el desempleo, que en la mayoría de los países empeoró significativamente. Esta fase recesiva del ciclo causó también un aumento de la pobreza, la marginalidad, y la exclusión.

- Los luctuosos acontecimientos del 11 de setiembre tuvieron también un serio impacto negativo en los países de la región, especialmente aquéllos que están más ligados en las áreas del comercio y los servicios de turismo a la economía de los Estados Unidos. En este último campo, los países de la América Central y del Caribe fueron los más fuertemente afectados. La recuperación de las corrientes turísticas comienza a vislumbrarse, pero no deja de ser muy lenta. Otro tanto podríamos decir del impacto de estos fenómenos sobre las remesas familiares, o aún el aumento de los costos de las exportaciones derivados del mayor costo de la cobertura de riesgos por razones de seguridad.
- La región ha experimentado en estos últimos años serias crisis financieras y de balanza de pagos, que tuvieron su origen en factores externos, así como en errores de políticas económicas internas. Argentina es el más reciente de los casos de esa serie de crisis. Esta vez, sin embargo, a diferencia de las crisis precedentes, la crisis Argentina no está teniendo un efecto de contagio generalizado sobre la mayoría de los mercados regionales, lo cual parece obedecer a una mayor racionalidad de los mercados para discriminar frente a

estas crisis. Pero su incidencia sobre las estimaciones del riesgo subregional ha sido inevitable.

Parece ser que la economía global a inicios del año 2002 permite esperar una recuperación moderada este año, algo que surgió claramente de la última reunión de los ministros de finanzas del G7 recientemente celebrada en Ottawa. Esta recuperación estará liderada por la economía de los Estados Unidos dada la continua fragilidad de la economía japonesa, y la debilidad del crecimiento de la economía de la Unión Europea.

De confirmarse estas proyecciones, habría un efecto muy positivo sobre la región, pudiendo recuperarse los mercados de materias primas y de servicios, especialmente en el área de ensamblaje y de turismo, que predominan en aquellas economías fuertemente ligadas a la norteamericana.

Pero en el mejor de los casos esa recuperación sólo será visible y generalizada durante el 2003. Se prevé que este año será poco propicio y de un crecimiento lento.

Reconociendo que los países atraviesan todas situaciones especiales que no son fácilmente reducibles a simples promedios, la pregunta que cabe formularse es ¿cómo nos ubicamos como región y como países frente a esta coyuntura?

En otras ocasiones expusimos las grandes líneas de política para alcanzar los objetivos económicos y sociales a los que aspiramos para la región. Esas políticas están reflejadas en las grandes áreas para la acción del Banco identificadas en su *Estrategia Institucional*: el apoyo a la modernización del Estado; el aumento de la competitividad; el desarrollo social; y el fortalecimiento de la integración regional.

Sin necesidad de insistir en ello, quisiera ahora destacar algunas líneas prioritarias de acción frente al ciclo que estamos viviendo. Estos lineamientos tendrían los siguientes objetivos principales:

primero, el alivio de los costos sociales que se derivan del bajo crecimiento, en particular el impacto en la pobreza y en el desempleo;

segundo, la recuperación de un crecimiento económico que sea inclusivo y se sustente en mayores tasas de ahorro y de competitividad de las exportaciones;

y **tercero**, la reducción de la vulnerabilidad externa de nuestras economías al ciclo internacional, especialmente a las turbulencias derivadas del ritmo de crecimiento del comercio, los flujos financieros, y la inversión.

Frente a cada uno de estos objetivos, permítanme destacar algunas de las políticas más salientes, que por lo demás son aquellas que ustedes mismos vienen formulando y aplicando a nivel nacional.

- **Reducción de los costos sociales**

En primer lugar, la reducción de los costos sociales. Como no podría ser de otra manera la caída de la producción en la mayoría de los países por debajo del crecimiento de la población, tiene efectos inevitables especialmente sobre el empleo que, por ende, se reflejan en el aumento de la pobreza y la exclusión. En estos efectos negativos, un sector fuertemente golpeado es el de la pequeña y microempresa que suele acusar muy fuertemente los efectos recesivos de la economía en su conjunto. Dada la importancia que este sector tiene dentro de la economía formal e informal de la región, creemos que es muy importante priorizar acciones tales como activar programas de empleo; movilizar líneas de apoyo a la pequeña y microempresa; e instrumentar y fortalecer las redes de protección social.

No ignoro las dificultades de poner en marcha estas políticas en el marco de las restricciones fiscales actuales, pero disponemos en la región de experiencias que nos impulsan a subrayar estos objetivos de emergencia para paliar al menos el impacto más fuerte en estos sectores sociales de bajos ingresos, a los cuales hay que atender en forma prioritaria en las presentes circunstancias.

- **Recuperación del crecimiento**

En segundo lugar, la recuperación del crecimiento. La mejora del ciclo internacional será sin duda un factor fundamental en la reactivación del crecimiento en nuestros países. Pero no puede ser el único. Es preciso acelerar las acciones en ciertos frentes claves de la política económica que se refieren en forma especial a medidas que mejoren la competitividad, el ahorro interno, y el ambiente general de estímulo a la inversión privada, tanto nacional como extranjera.

Estos objetivos forman parte de las políticas generales de apoyo al crecimiento pero en las presentes coyunturas es imperativo tener presente acciones en los siguientes campos:

La necesidad de desarrollar o modernizar la infraestructura institucional de los mercados locales y regionales de capital, de manera que éstos puedan atraer el ahorro privado, nacional e internacional y transformarlo en capital productivo para el financiamiento de la inversión en nuestros países. Asimismo, es esencial fortalecer los sistemas de intermediación financiera, tanto por su importancia crítica para el crecimiento de la actividad económica y la evolución de la competitividad, como para hacer frente a la inestabilidad de los flujos de capital en economías abiertas. Pese al considerable avance logrado por los

programas de reforma, es preciso continuar mejorando la reglamentación prudencial adoptando un enfoque integral de supervisión de los mercados financieros y de capital.

Fortalecer las instituciones públicas, especialmente aquéllas que den seguridad jurídica a la inversión y al cumplimiento de los contratos. Las crisis financieras de los últimos años han puesto de manifiesto que la seguridad jurídica es fundamental para fomentar la inversión; una realidad a la que la región debe prestar una atención muy especial.

La reforma del Estado, especialmente en el área fiscal y de gestión pública, conducirá a aumentar el ahorro público y también la calidad y pertinencia de los servicios prestados por los distintos niveles de gobierno, adoptando un enfoque de administración pública centrado en proporcionar servicios cuyos costos, efectividad y calidad sean compatibles con las demandas de un Estado moderno. Esta transformación contribuirá a reducir el costo país para el sector privado, aumentará la competitividad de nuestras economías, y además se traducirá en un aumento del bienestar del ciudadano común.

- **Reducción de las vulnerabilidades externas**

En tercer lugar, para hacer frente a las vulnerabilidades externas, las medidas más importantes son las que, en las actuales condiciones, mantengan plenamente la vigencia de los grandes equilibrios macroeconómicos alcanzados en las últimas décadas. Una inflación controlada, especialmente a través de una política fiscal responsable y una política monetaria ortodoxa, son fundamentales para estos propósitos.

En última instancia la reducción de dichas vulnerabilidades, especialmente en relación con los precios de las materias primas, los flujos financieros, y las corrientes de inversión privada, va a depender de que se recupere el crecimiento interno, pero también de la calidad de esa recuperación. Dicho de otra manera, la forma de proteger las economías frente a la volatilidad del ciclo internacional dependerá fuertemente de que se aumente el ahorro interno, y de que se aumente y diversifique la capacidad exportadora de nuestras economías.

En los últimos años, la caída del ahorro llevó a substituir el esfuerzo interno por el endeudamiento externo, o por los recursos provenientes de las privatizaciones que en la mayoría de los casos están llegando a límites máximos. A su vez, el bajo nivel de ahorro deprime la capacidad del servicio de la deuda y crea tensiones internas y externas que aumentan el riesgo país en los mercados internacionales. Por lo dicho, el objetivo de un crecimiento acompañado por un aumento del ahorro y por un mejor perfil exportador nos hace menos dependientes de la volatilidad del comercio, de los precios de las materias primas, y de los flujos financieros.

Queremos reiterar la importancia que tiene para América Latina y el Caribe no sólo el aumento del "volumen" de exportaciones, sino también "la calidad y diversificación de las

mismas". La región, por su alta dependencia de las materias primas, sigue ligada a los componentes menos dinámicos del comercio internacional. Aumentar la participación en las áreas como el comercio de servicios, especialmente las industrias tecnológicas de la informática, así como el turismo, deben ser objetivos prioritarios de las políticas de expansión externas de las economías.

▪ **Integración Regional**

Asimismo, otro frente en el que se debe avanzar con prioridad ahora más que nunca, es el de la integración regional, como vía natural para complementar los esfuerzos de crecimiento y de participación en el comercio mundial sobre bases más eficientes.

Siempre hemos sostenido que un regionalismo abierto como el que ha venido persiguiendo la región en los últimos tiempos, constituye un precioso instrumento para alentar el desarrollo interno de nuestros países y facilitar su inserción en la economía mundial.

En momentos de desaceleración del crecimiento como el actual, se hace aún más necesario ampliar y fortalecer los acuerdos de integración y cooperación entre países y grupos de países como un instrumento útil para, *inter alia*, reducir las vulnerabilidades a los ciclos internacionales.

La gestión de estos problemas, así como las Rondas de Doha y del ALCA, deben llevar a nuestros gobiernos a preparar sus equipos negociadores y encarar las reformas estructurales que reclaman los procesos de apertura y competitividad. Hemos informado al Comité de la Asamblea de Gobernadores de la importancia de que los gobiernos asuman estos desafíos, así como la disposición del Banco para cooperar con estos propósitos.

C. El cuestionamiento de las reformas

Los procesos de reforma económica adoptados por los países de América Latina y el Caribe en los últimos años estuvieron orientados por el propósito de lograr una mayor liberalización de los mercados y la apertura externa de las economías. Estos procesos están siendo objeto de profundos cuestionamientos por amplios sectores de la sociedad. Dos de cada tres de nuestros conciudadanos piensan que la situación económica es mala o muy mala, y tan sólo uno de cada cuatro cree que va a mejorar.

La puesta en marcha de las reformas se hizo en la década de los años noventa cuando prevalecía un fuerte crecimiento en las economías industriales, en el comercio internacional, en los flujos financieros, y en la inversión privada. En años más recientes en cambio, cuando la coyuntura internacional es de un lento crecimiento y aún de recesión, aquellos cuestionamientos se hacen más agudos y urgentes como consecuencia de las tensiones sobre

el crecimiento y el empleo que nos genera la reversión del ciclo internacional. Tal es la situación que se vive en un buen número de países de la región.

Creo que ese es un tema que debe ser abordado con objetividad y humildad intelectual para comprender las raíces de los cuestionamientos, y las causas del descontento social.

En aquellos países donde las reformas han logrado resultados palpables en materia de crecimiento, estabilidad de precios, apertura al comercio internacional, y modernización institucional, el cuestionamiento surge en aquellos sectores rezagados que no lograron colmar sus expectativas en materia de ingreso o empleo, o entre aquéllos que perciben una mayor desigualdad económica.

En cambio, en aquellos países donde las reformas no han dado resultados, o donde los resultados han sido mediocres, los cuestionamientos provienen de la población que sigue viviendo en la pobreza, en el desempleo, o en la exclusión, y que no percibe mejoras tangibles luego de largos años de penosos ajustes.

Estos cuestionamientos están asociados no sólo a las reglas de juego que siguieron a la introducción de las reformas, sino a todo el proceso de globalización que les acompaña. Esta nueva globalización viene adquiriendo con el impulso de las tecnologías de la comunicación y de la informática, un extraordinario ritmo de integración internacional, financiera, de inversiones, y de movimiento de personas. Ello ha aportado visibles beneficios a un grupo de países y a sectores sociales dentro de los mismos.

Sin embargo, se cuestiona por parte de muchos sectores de la sociedad nacional e internacional algunos de los efectos perversos de aquella globalización a la que se le atribuye el aumento de la brecha entre países ricos y pobres, el deterioro de valores tales como la solidaridad o la identidad cultural, o el impacto negativo sobre la sustentabilidad ambiental.

Como se ha dicho, la globalización no es un fenómeno nuevo. Desde que los chinos compraban caballos a los escitas, el Mediterráneo importaba sedas de la China, y los textos romanos legitimaban el beneficio del comercio, ha habido alguna forma de globalización. Pero lo que es nuevo, y lo que da lugar a muchos cuestionamientos, es la velocidad del proceso y la rapidez con que se han globalizado ideas y modelos de vida. Con la transmisión instantánea de las ideas y de las imágenes, han aparecido algunos estilos de globalización que tienden a ser rechazados localmente.

Hay modelos que siendo viables en algunos países, tienen consecuencias indeseables en otros contextos, cuando desestabilizan las tradiciones locales, aunque la historia también nos muestra que tanto la imitación como la diversidad cultural han sido ambos poderosos acicates para las respuestas creativas. El problema contemporáneo es más bien el efecto que tiene la

difusión de modelos de consumo en ausencia de marcos éticos compartidos. Vivimos un momento en que hay una enorme brecha entre las retóricas, las expectativas, y las prácticas.

Lo que es deseable, por consiguiente, es una globalización que reconozca la creciente complejidad de nuestras sociedades, con una mayor flexibilidad, y con mayor capacidad para adaptarse de manera creativa a los desafíos del mercado. Sólo así podrá hacerse realidad el llamado de Juan Pablo II por una globalización humanizada, y el de la *Declaración del Milenio* de las Naciones Unidas por una globalización que sea una fuerza positiva para todos los habitantes del planeta.

Como lo señalé anteriormente, creo que es necesario analizar serenamente y sin prejuicio estos cuestionamientos para aprender las lecciones de los procesos de reformas y para seguir trabajando en busca de un entorno más humanizado, y más equitativo en las relaciones económicas internacionales.

Sin entrar a fondo en la evaluación de los resultados de las reformas, me permitiría destacar algunas apreciaciones generales:

- Uno de los logros más significativos de las reformas consistió en “la reducción de las altas tasas de inflación” que caracterizaron a América Latina y el Caribe durante las décadas de los setenta y los ochenta. Este ha sido sin duda un avance muy importante en el ordenamiento de las economías.
- También creo que existen claras evidencias de que las reformas contribuyeron a la creación de un clima favorable para la reactivación económica y la superación del estancamiento de los años ochenta, aún cuando el crecimiento resultante fue menor al esperado. Se discute, sin embargo, la robustez de esta expansión, así como su permanencia y estabilidad. El hecho de que después del mayor crecimiento atribuido a las reformas, éste haya regresado a un ritmo bajo y muy inestable, es un antecedente que alimenta la controversia.
- Hay una opinión ampliamente compartida de que “las reformas han aumentado la pobreza de la región”. Los estudios no avalan claramente dicha opinión; dicen en cambio que en la medida en que las reformas han estimulado el crecimiento y la estabilidad, así sea temporalmente, han contribuido a reducir la pobreza. Pero también es cierto que los índices de pobreza son inaceptablemente elevados, y el número de pobres continúa aumentando, a pesar de la pequeña reducción relativa que se observa en el mejoramiento de la situación social de los pobres. También es cierto que las reformas generaron perdedores que en muchos casos pueden estar concentrados en algunos grupos de bajos ingresos, mientras que los ganadores parecen estar más dispersos en toda la sociedad.

Estas comprobaciones señalarían entonces que si se hubiera contado con mecanismos de compensación apropiados se habría evitado el empobrecimiento de estos grupos. Esto constituye una deficiencia muy seria de las reformas adoptadas en los últimos años.

- También hay una opinión compartida de que “las reformas han empeorado la distribución del ingreso”. En esta área es difícil hacer afirmaciones generales porque las experiencias de los países parecen haber variado según la forma como se han implementado las reformas. Sin embargo, debemos reconocer, que la liberalización comercial ha traído a menudo aumentos en las tasas de desempleo de la mano de obra de baja calificación, teniendo, por lo tanto, efectos distributivos adversos.
- La eficacia del Estado es otra perspectiva que ilumina la dinámica de las reformas. Si bien el Estado fue intensamente utilizado para implementar las reformas, éstas intentaron reducir sus funciones y su importancia en la economía, incluyendo esfuerzos por "despolitizar" la administración de la misma. Si bien se optó por las soluciones que conducían al mercado, quizás como reacción a los excesos del estatismo del pasado, una sostenida retórica contra las soluciones que pasaban por el Estado en varios casos se tradujo en un desproporcionado desmantelamiento del mismo. El desafío que queda pendiente es que al mismo tiempo que se debe procurar un mejor y más transparente funcionamiento de los mercados para una eficiente asignación de los recursos, también debe mejorarse la “calidad del Estado”. Esa calidad no puede medirse necesaria o únicamente por la reducción de su tamaño, sino por la eficiencia de su gestión y su responsabilidad social. Un eficiente servicio público con profesionales idóneos está en el centro de esta concepción de un nuevo Estado.
- Otra área de discusión sobre los efectos de las reformas es la relativa a “la estabilidad macroeconómica”. Los efectos han variado entre países, y no se deben tanto a la magnitud de las reformas como a otras condiciones complementarias que son necesarias para que las mismas no desestabilicen la economía. Las condiciones ideales requieren una política fiscal prudente, y la combinación de políticas en otros campos tales que impidan desviaciones pronunciadas del tipo de cambio real. En algunos países estas condiciones no se han dado y las reformas han traído primero un ciclo de auge insostenible, que luego ha dado paso a una situación de desajuste fiscal y excesivo endeudamiento público y privado.

Estas conclusiones preliminares deberán ser profundizadas y analizadas para extraer de la rica experiencia de los últimos años las lecciones que nos lleven a abordar nuevos frentes

de reformas, o a modificar las existentes para alcanzar el pleno logro de los objetivos económicos y sociales que se tuvieron en el momento de ser adoptadas.

Cuando se analizan estas conclusiones generales a nivel de países individuales se plantean las preguntas obligadas de ¿por qué estas reformas han logrado mejores efectos en algunos países que en otros? Para dar respuesta a estas preguntas se requiere examinar las diferencias que surgen de: las condiciones iniciales cuando se implementaron las reformas; o el ritmo y la secuencia de las mismas; o la complementariedad entre las distintas reformas y los factores políticos internos; o los impactos que en cada caso ha tenido el entorno internacional. Todos estos elementos juegan en distintas formas e intensidad en los casos individuales que se observan hoy en la región.

Dos factores, sin embargo, requieren ser analizados con mayor profundidad para explicar porque las reformas en algunos casos no han producido mejores resultados.

El primero es “la idoneidad de las instituciones para brindar apoyo al proceso de reforma”. La visión que predominó inicialmente prestó mayor atención a promulgar leyes y normas bien diseñadas, y no tanto a la idoneidad, independencia e incentivos de las instituciones que habrían de implementar aquellas legislaciones. En otros casos, los mecanismos de control político y social para vigilar esas instituciones, y evitar ineficiencias y falta de transparencia no han sido los adecuados.

Las primeras reformas consistieron en desmontar controles de precios, en reducir aranceles, en privatizar las empresas del Estado, y en eliminar intervenciones distorsionantes en los mercados financieros. Eran, pues, reformas que no requerían mucho apoyo institucional. El problema en las etapas siguientes consistió en no poder desarrollar las instituciones necesarias para regular a las empresas privatizadas, para aplicar las normas y leyes de regulación y supervisión financiera, para recaudar impuestos, y para establecer nuevos mecanismos de apoyo al financiamiento eficiente y expansión de los mercados.

El segundo es “el papel que ha jugado la variable internacional”. La oferta de recursos financieros para América Latina y el Caribe ha sido inestable y volátil en su monto, su costo y en su composición como los sostuvimos anteriormente. Como consecuencia la volatilidad de la situación internacional redujo el impacto de las reformas sobre la inversión y el crecimiento, y ha contribuido a la inestabilidad macroeconómica. Más que nunca se requiere, como hemos señalado, aumentar el ahorro y avanzar en los acuerdos concluidos en la reunión de la Organización Mundial del Comercio recientemente celebrada en Doha, hecho saliente que nos dejó el año pasado. El Director General de la OMC, hace pocas semanas nos señalaba que sí las barreras al comercio en agricultura y textiles pudiesen reducirse a la mitad, eso de por sí sólo

aumentaría el ingreso de los países en desarrollo en más de \$200 millardos en los próximos 15 años.

Estas observaciones nos desafían a evaluar el proceso de reformas, a incentivar nuevas políticas orientadas a mejorar la eficiencia de las mismas y a abordar nuevos campos que requieren ser modernizados.

Para apoyar a los gobiernos en estas tareas de análisis de experiencias y revisión de resultados, el BID una vez más debe recordar que su tarea es ser "algo más que un banco". La evaluación de prácticas, los análisis comparativos, y el examen de alternativas, deben alentar el diálogo formal e informal con los gobiernos y la sociedad civil, así como la investigación aplicada.

Queda mucho por hacer en el ámbito de las reformas financieras, laborales, comerciales, y fiscales, entre otras. Esto requiere una nueva presencia del Estado que corrija las "fallas del mercado y las fallas del gobierno". Para que los mercados puedan operar se necesita estabilidad, orden, y credibilidad. Cualquiera sea el poder regulatorio espontáneo de los precios, únicamente un Estado honesto, transparente, y decisivo, puede proporcionar estabilidad, orden, y credibilidad. Es imposible imaginar un proceso sostenido de desarrollo económico y social en un ambiente donde todavía existen la ilegalidad, la corrupción, y la impunidad, y donde las leyes no tienen legitimidad ni política ni social. Es imposible imaginar la viabilidad de un sistema de mercado y una sociedad abierta sin un Estado eficaz y transparente.

Finalmente, aunque queda mucho por hacer, hay que avanzar con cautela y con modestia. Con cautela, porque sí las reformas no tienen un mínimo de aceptación local, o no son adoptadas como propias por la sociedad y sus dirigentes, será muy difícil que se desarrollen mecanismos institucionales efectivos. Las reformas pueden estancarse y convertirse en tan sólo reformas nominales, que no lograrán trascender las barreras de la ineficiencia y la corrupción.

Con modestia, porque no debemos pretender que sabemos tanto como a veces hemos creído. No hay recetas fáciles para crecer ni salir de la pobreza. Hay sí lecciones que va dejando la experiencia de éxitos y fracasos, y deben aprovecharse caso por caso con liderazgo y perseverancia.

D. Nuevos desafíos para el Banco

En la década de los noventa, la globalización de los mercados financieros y de las inversiones se sumaron a las reformas, y a la apertura de los mercados –especialmente los financieros– y cambiaron los métodos tradicionales del financiamiento del desarrollo para varios países de la región. Estos comenzaron a recibir importantes flujos financieros e

inversiones directas, lo cual se tradujo en la disminución del papel de los bancos de desarrollo, y en la apertura de nuevas oportunidades para la cooperación de estos bancos con el sector privado.

Las recientes realidades de la economía internacional y de las crisis financieras en nuestros países nos trajeron de vuelta las realidades insuperables del ciclo económico y del fenómeno del contagio. Como ya lo indicamos, las corrientes financieras se redujeron y se encarecieron, la percepción del riesgo aumentó, las inversiones se hicieron más selectivas, y el interés por las mismas disminuyó.

Estoy seguro que esta coyuntura cíclica será superada, y que la saludable tendencia iniciada en la década de los noventa vinculada a las globalizaciones de los mercados financieros, será restablecida. Pero mientras tanto, se vuelve a reclamar una presencia más activa y marcada del Banco en la región, a la cual debemos responder.

En una reciente reunión, el Comité de la Asamblea de Gobernadores ha propuesto un nuevo marco de financiamiento que estoy seguro que habrá de ser de inestimable apoyo a nuestros prestatarios. Dicho marco distingue los tres grandes instrumentos de la cooperación financiera del Banco: los préstamos de inversiones, los préstamos de apoyo a reformas de políticas, y los préstamos de emergencia.

Los Gobernadores destacaron una condición común en las tres categorías, y es que todas ellas deben ser permanentemente evaluadas en su impacto sobre el desarrollo, y que el mismo pueda medirse para asegurarnos de la eficacia del Banco, y para mejorar la calidad de su cartera.

La Administración espera responder a este mandato renovando su atención al logro de resultados, para lo cual trabajaremos con el Directorio Ejecutivo en el mejoramiento de los mecanismos de programación y evaluación, en coordinación con otras instituciones multilaterales y bilaterales.

Nuestro diálogo con los gobiernos de los países prestatarios, con el sector privado y con la sociedad civil, es el mejor instrumento para asegurarnos del compromiso de sus integrantes con los programas de desarrollo apoyados por el Banco.

Nos proponemos concentrar nuestros esfuerzos en aumentar la participación de los proyectos de inversión en nuestra cartera de préstamo, puntales del Banco desde su creación.

Debemos asegurarnos que nuestros préstamos de apoyo a las reformas de política, que creemos sinceramente han jugado un papel importante en los procesos de reformas en la década pasada, respondan a objetivos claros e incluyan metas e indicadores que permitan evaluar su impacto sobre el desarrollo.

Debemos reconocer que la volatilidad de la coyuntura internacional, las crisis financieras internas, y los desastres naturales exponen a nuestra región con mayor frecuencia de lo que quisiéramos, a fuertes fenómenos recesivos. Esto ha llevado a crear una línea de acción para apoyar a los países en el alivio de los costos sociales de estas crisis en las poblaciones de menores ingresos, a proteger el financiamiento de los programas sociales, y a la preservación de las reformas de políticas vigentes.

En todas las crisis la presencia temporal del Banco en estas emergencias sólo puede ser complementaria de la función central que cumple el Fondo Monetario Internacional, y estar encuadrada en las líneas de acción predefinidas.

Como toda institución financiera, el BID no puede ser inmune a los riesgos financieros. Por eso es que invariablemente la administración de nuestras finanzas ha sido signada por la prudencia y la medida.

Esta gestión acompañada por el compromiso que han asumido los países miembros con esta gran cooperativa que es el BID a lo largo de toda su historia, le han invariablemente acreditado la más alta calificación de sus emisiones en los mercados financieros. El Banco y todos sus accionistas deben sentirse particularmente orgullosos de estos logros.

En la administración de todas las nuevas líneas de acción del Banco, tanto en los riesgos soberanos como en los riesgos privados, el mandato de preservar la solvencia financiera, la integridad del capital exigible, así como de salvaguardar la AAA, sigue siendo fundamental, y al cual nos debemos todos, Banco, prestatarios y no prestatarios por igual.

Finalmente, a lo largo de sus 42 años de vida, la Institución ha servido a sus países con responsabilidad y flexibilidad para atender las nuevas necesidades, sin perder de vista el objeto que tan sabiamente está expresado en el Artículo I del *Convenio Constitutivo*: “El Banco tendrá por objeto contribuir a acelerar el progreso de desarrollo económico y social, individual y colectivo, de los países miembros regionales en vía de desarrollo”.

Hace cuatro años, el Directorio Ejecutivo y la Administración prepararon una *Estrategia Institucional* para concretar los mandatos de la Octava Reposición de Recursos a la luz de las nuevas realidades económicas y sociales de la región y del mundo.

Para responder a los objetivos centrales de reducir la pobreza y promover un crecimiento ambientalmente sostenible, se identificaron los cuatro pilares de acción en torno a las políticas de desarrollo social, de competitividad, de gobernabilidad y de integración.

Más recientemente, coincidiendo con el cambio de siglo, los Jefes de Estado y de Gobierno de las Naciones Unidas aprobaron metas colectivas en la *Declaración del Milenio* para asegurar el progreso económico y social de nuestros pueblos.

América Latina y el Caribe asumió ese compromiso. El Banco debe asociarse a las políticas nacionales y regionales para alcanzar las metas de desarrollo de la *Declaración del Milenio*, a lo que podrían sumarse objetivos aún más ambiciosos y variados de una región que se inspira como ninguna otra en una antigua tradición de cooperación, firmemente anclada en nobles valores compartidos.

Nos proponemos incorporar en los ejercicios de programación nacional y regional la discusión de estos propósitos con los países prestatarios.

E. Palabras finales

Permítanme concluir con algunas reflexiones sobre la situación política. Hace pocos años, en este mismo foro, advertí que aunque la región presenta un panorama democrático, no podíamos ignorar la creciente evidencia de que se está incubando entre los ciudadanos un sentimiento de frustración por el funcionamiento de la democracia. Advertí que debíamos evitar todo riesgo de regreso a formas autoritarias, y a la inestabilidad política crónica. Sigo convencido que no hay tema más importante en la agenda de nuestros países que la plena consolidación de sus sistemas democráticos. También sigo convencido que la consolidación de la democracia corresponde tanto a las exigencias éticas de los derechos de los ciudadanos como a las exigencias técnicas y políticas del desarrollo, y particularmente de la reducción de la pobreza y la iniquidad.

En efecto, el progreso económico compromete la concurrencia de numerosos factores y fuerzas sociales, entre los que se destaca el ahorro, la inversión, la innovación y el desarrollo tecnológico, así como un marco de políticas que respondan a los intereses y aspiraciones de los ciudadanos. Pero sólo un genuino ambiente democrático puede ofrecer las condiciones de estabilidad política y seguridad jurídica para promover el ahorro, las inversiones y los aportes tecnológicos que exigen la modernización, el aumento de la productividad y la eficiencia económica y justicia social. Solamente en democracia pueden haber políticas sensibles a las necesidades, aspiraciones y esperanzas de la población.

Pero en años recientes las encuestas sugieren que la preferencia social por la democracia en América Latina y el Caribe se ha deteriorado de manera significativa, lo cual debe ser motivo de seria preocupación. Pero las mismas encuestas también reflejan la creciente madurez política de la población, puesto que la erosión de la confianza en las instituciones democráticas –la justicia, el parlamento, los partidos políticos– y la insatisfacción con su funcionamiento, se ha desplazado al escepticismo, o al ascenso de nuevas fuerzas políticas, pero no a un apoyo a formas autoritarias de gobierno. Ello no quita que se ha agudizado la peligrosa percepción de que los partidos políticos y los que ocupan cargos políticos están más preocupados por ganar y conservar el poder, que por el bien público.

Para recuperar la fe y la confianza en la democracia, y sus instituciones políticas, y abatir ese déficit de esperanza, hay que corregir las deficiencias del crecimiento económico y la iniquidad social, y hay que profundizar los esfuerzos para reducir la pobreza, fortalecer la seguridad ciudadana, y mejorar la calidad y acceso a los servicios públicos. Asimismo, mientras los índices de libertades políticas mantienen la sana tendencia al alza iniciada hace 20 años, en ningún país se ha interrumpido el proceso de renovación de autoridades mediante elecciones genuinamente democráticas; por el contrario, apreciamos con satisfacción una tendencia al fortalecimiento de la democracia.

En la misma perspectiva de renovación de la esperanza se inserta la suscripción de la *Carta Democrática Interamericana* en septiembre del año pasado. La trascendencia de este instrumento debe apreciarse desde tres perspectivas.

Primero, el proceso que condujo a su suscripción refleja que la preocupación de los ciudadanos por las falencias de la democracia en nuestra región es crecientemente compartida por los líderes y gobernantes.

Segundo, que la *Carta* toma en consideración amenazas a la democracia que van más allá de la interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático, los así llamados golpes de estado, para incluir cualquier alteración o ruptura inconstitucional del orden democrático, tales como auto-golpes, disolución de las legislaturas, fraude electoral y suspensión de medios de comunicación social. .

Y tercero, la *Carta* forma parte del proceso más amplio de incorporación de la cláusula democrática en los procesos de integración hemisféricos.

No quisiera concluir sin referirme a esa gran irrupción de ciudadanía que recorre las calles y plazas de las ciudades de nuestros países. Es la expresión de las grandes demandas de cambio que enfrentan nuestros países en el papel del Estado, del mercado y de los diferentes actores sociales.

Que esa irrupción de ciudadanía forme parte de las tendencias más profundas del cambio contemporáneo revela la inevitabilidad del fenómeno. Pero, en forma complementaria, señala también su deseabilidad, pues va de la mano del proceso de democratización, siendo expresión del mismo y reclamando a la vez su profundización. También va de la mano de la incorporación en la agenda del desarrollo de demandas sociales, de inclusión y de protección del ambiente que humanizan esa agenda.

Los elementos disruptivos, a veces violentos, que en ocasiones acompañan a ese creciente protagonismo ciudadano, no nos inhiben de la obligación de continuar creando condiciones, políticas e institucionales apropiadas que contribuyan a canalizar en forma socialmente deseable la energía de los protagonistas. La solución es la misma: profundizar la

democracia. Debemos estar conscientes que las demandas de participación no son incompatibles con la democracia representativa. La participación se garantiza a través y gracias al fortalecimiento de las instituciones del sistema democrático y constituye el mecanismo de renovación de su legitimidad.

Tenemos, entonces, razones para creer que los dolores y tribulaciones que viven nuestros países son dolores y tribulaciones propias de un proceso de crecimiento. Es por ello que quiero renovar el compromiso de nuestra institución para apoyar a los países de la región en sus esfuerzos por consolidar la democracia y alentar el desarrollo económico y el progreso social a que aspiran con legítimo derecho las grandes mayorías, y que sabemos posible gracias al enorme potencial humano y de recursos productivos de que dispone la región.