



*AMÉRICA LATINA:
NOTAS SOBRE EL DECENIO
DE 1990**

Banco Interamericano de Desarrollo



INTRODUCCION

Después de dos decenios de crecimiento sin precedente, con avances importantes en las condiciones sociales, América Latina se encontró, a principios de los años ochenta, en medio de la más profunda crisis económica de su historia, asediada por enormes obligaciones de deuda externa, altos déficits fiscales, monedas sobrevaluadas e inflación.

En los años setenta y principios de los ochenta, las economías de la región encubrieron con abundante financiamiento externo sus crecientes problemas de eficiencia y de desajuste macroeconómico. Esto dio lugar a que,

* Documento presentado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), durante la Primera Cumbre Iberoamericana, celebrada en Guadalajara, Jalisco, México. Julio de 1991.

cuando los flujos de capital externo se desvanecieron en 1982, las economías se desplomaron y las condiciones de vida de la población experimentaron un serio retroceso.

Los años ochenta han sido muy duros para la región, el costo humano ha sido enorme, pero las lecciones han sido muy importantes. El decenio de los ochenta enseña que el precio que se paga por el desajuste económico puede ser mucho más elevado que el costo de ajuste, y que la disciplina macroeconómica y la eficiente utilización de nuestros recursos son precondiciones para la solución a largo plazo de los problemas sociales de la región.

Las lecciones dejadas por esta dura experiencia, han estimulado a numerosos países a adoptar reformas económicas fundamentales, destinadas a corregir tanto los desequilibrios como las distorsiones existentes en el entorno macroeconómico, buscando establecer así una base sólida para el desarrollo futuro. Sin embargo, otros países se debaten aún en la tarea de estabilizar sus economías. En cualquier tiempo y con perseverancia para dar los resultados esperados.

El proceso de reformas en que están embarcados muchos países de la región necesita, durante gran parte del decenio, de un crecimiento sostenido del comercio mundial, inclusive, de una recuperación de los precios de las materias primas, y de una revitalización de la integración regional. Una economía latinoamericana, competitiva e integrada, estará no sólo en condiciones de participar y contribuir a esa expansión del comercio, sino que se constituiría, además, en una región atractiva a la inversión interna y externa.

Como Europa nos está demostrando, el concepto de la integración económica puede movilizar los esfuerzos de gobierno y empresarios, y estimular la energía creativa de los pueblos.

El decenio de 1990 promete ser de renovados desafíos, para los que, esta vez, América Latina está mejor preparada y dispuesta a capitalizar la experiencia ganada.

Aspectos estratégicos para el decenio de 1990

En el decenio de 1990, las economías latinoamericanas enfrentan el desafío de lograr y mantener un crecimiento que permita mejorar el bienestar de las grandes mayorías y contribuir a la reducción de la pobreza y a la solución de los profundos desequilibrios sociales de la sociedad latinoamericana. Un requisito fundamental para alcanzar este objetivo es mantener una firme determinación de seguir adelante con las reformas iniciadas.

La recuperación y crecimiento sostenido deben estar acompañados por una disminución tanto de los niveles de pobreza absoluta, como de las desigualdades existentes en la distribución del ingreso. Estas aspiraciones, que no son particulares a este decenio, pero que sí son urgentes, deben cristalizarse dentro de una estrategia económica que aporte debida consideración a la conservación de los recursos naturales y a la protección del medio ambiente.

La reactivación de las economías de la región va a exigir un gran esfuerzo de inversión y modernización, después de ocho años de baja capitalización. Este esfuerzo involucra, entre otros requisitos, elevar significativamente el ahorro interno.

La competencia por los flujos financieros internacionales parece destinada a intensificarse en los próximos años, pero con políticas económicas apropiadas y niveles adecuados de ahorro interno. América Latina podría atraer recursos externos suficientes para complementar el ahorro interno y, satisfacer, así, los requerimientos de financiamiento de su desarrollo.

Las reformas a que están abocados los países en la actualidad permiten vislumbrar, para este decenio, economías más eficientes y abiertas al mundo, a la vez más integradas regionalmente, con una visión del trabajo más racional entre los sectores público y privado y en que la acción de aquel continuará siendo decisiva en el logro de los objetivos económicos y sociales.

Apertura económica e integración hemisférica

La reorientación de las economías latinoamericanas a una mayor inserción en el comercio mundial ha llevado a un replanteamiento y vigorización del enfoque integracionista adoptado por la región en el pasado. No se trata más de aislar los esquemas regionales del resto del mundo, sino que se busca alcanzar y crear, al mismo tiempo, condiciones para competir mejor en los mercados mundiales.

La toma de conciencia acerca de la importancia de la integración en el nuevo modelo ha llevado a países a revitalizar sus esquemas integracionistas, y a buscar diversas modalidades de asociación.

Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay han firmado un tratado que contempla el establecimiento de un mercado común hacia fines de 1994. Esta es una continuación lógica del proceso de integración iniciado por Argentina y Brasil en 1986. Como resultado de estos esfuerzos, mercaderías, servicios, capitales y mano de obra circularán libremente entre los cuatro países a principios de 1996.

Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela han acordado acelerar la creación de una zona de libre comercio con el fin de contar con un mercado subregional hacia fines de 1991, lo que constituye un paso importante del decenio. A su vez, Chile ha decidido concertar un Acuerdo de Libre Comercio con México y Venezuela, y eventualmente con Estados Unidos.

Colombia, México y Venezuela anunciaron, en abril de este año, un plan para establecer una zona de libre comercio hacia mediados de 1994.

Los países centroamericanos han acordado establecer una zona de libre comercio con México para 1996, que les dará libre acceso al mercado mexicano. Esto les da la posibilidad de reducir su déficit comercial crónico con ese país y crear las condiciones para que la expansión

económica mexicana contribuya a revitalizar al Mercado Común Centroamericano. Venezuela ha ofrecido una propuesta similar a los países del istmo centroamericano.

El Mercado Común del Caribe está avanzando en la adopción de una tarifa de importaciones, la eliminación de las restricciones cuantitativas, la armonización de los incentivos fiscales y la creación de una unión monetaria.

La revitalización de los esquemas de integración subregionales se ha visto reforzada por la propuesta del gobierno de Estados Unidos -Iniciativa de las Américas-, de crear en el largo plazo una zona de libre comercio hemisférico. Esta iniciativa es especialmente importante porque contempla acciones simultáneas en tres campos críticos para la región: comercio, inversión y deuda.

Una zona de libre comercio hemisférica tendría dos veces el tamaño de la Comunidad Europea en términos de población y, potencialmente, en términos del producto interno bruto. El potencial de creación de comercio de este esquema sería considerable, si tenemos en cuenta que, al momento, el comercio intrarregional representa sólo un 4 por ciento del producto interno bruto de nuestro continente, comparado con un 14 por ciento en la Comunidad Europea y un 17 por ciento de la Cuenca del Pacífico (excluida China).

Asimismo, mientras la balanza comercial de la Comunidad Europea con el resto del mundo está en equilibrio, la del hemisferio occidental muestra un déficit persistente de más de cien mil millones. Esto se debe, en parte, a que la región importa aproximadamente un quinto de sus requerimientos energéticos, no obstante, las grandes reservas probadas de petróleo con que cuenta. Ciertamente será ventajoso para la región si los capitales existentes en la misma sirvieran para aumentar la producción petrolera, y así reducir su déficit comercial con el resto del mundo.

La creación de la zona de libre comercio de Norteamérica, con la participación de Estados Unidos, Cana-

dá y México, es un primer paso en este gran proyecto, mientras otras iniciativas se ponen en marcha.

El nuevo papel del Estado

El papel y la dimensión del sector público están en proceso de redefinición en la región. Hay consenso en la necesidad de descargarlo de una serie de actividades en las que ha sido ineficiente, mejorando su desempeño en las que le son propias. De esta reevaluación de su papel debe salir un sector público redimensionado y más efectivo, cuya contribución constituya una pieza fundamental en la nueva orientación económica.

El éxito del modelo de apertura económica, con una activa participación del sector privado, va a depender de la existencia de un conjunto de políticas macroeconómicas que no desaliente la inversión privada; que permita desarrollar la infraestructura y los recursos humanos, y contribuya a la estabilidad de los procesos democráticos. Estos factores son condiciones imprescindibles para el éxito de la nueva estrategia de desarrollo, a la vez que señalan las funciones que son propias de un Estado eficiente.

El redimensionamiento del sector público debe incorporar un proceso ordenado de privatización y un esfuerzo de descentralización geográfica, que permita responder mejor a las necesidades de la población.

El Estado debe contar con un sistema judicial sólido, ágil e independiente, que provea el marco necesario para llevar a cabo las reformas contempladas. La desregulación de la actividad económica debe estar acompañada por un énfasis redoblado en la transparencia y cumplimiento de las normas que se adopten. Un área que debe recibir especial atención en el decenio de 1990 es la legislación destinada a proteger el medio ambiente.

Eficiencia económica

Las economías de América Latina necesitan ur-

gentemente modernizarse y hacerse más eficientes. La apertura a la competencia internacional exige operar a niveles de eficiencia internacionales, lo que presupone tener acceso a las tecnologías más modernas y contar con los recursos humanos empresariales y técnicos para utilizarlas. En esta tarea de modernización de la economía corresponde al sector privado un papel protagónico, contemplado por la acción del Estado.

La respuesta del sector privado a este desafío dependerá, en parte, de que exista un clima favorable para la inversión. Aparte de la condición esencial de un entorno macroeconómico saludable, se requiere adoptar una serie de medidas de orden financiero, legal y administrativo que eliminen restricciones y obstáculos a la inversión.

Al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) le corresponde un papel activo en la creación de este clima favorable para la inversión. Dentro de la Iniciativa para las Américas, el BID ha iniciado la consideración de préstamos al sector inversión destinados a este propósito, y tendrá a su cargo la administración de un Fondo Multilateral de Inversión que proveerá recursos concesionales para apoyar la adopción de reformas vinculadas a la inversión y al desarrollo de los recursos humanos.

En el proceso de modernización de las economías, debe estimularse que las inversiones fluyan a actividades que tengan las tasas de retorno económico más altas, evitándose la mala asignación de recursos permitida por el crédito subsidiado. Los capitales extranjeros deben ser atraídos por retornos comparables con los que existen en otras partes del mundo, pero sin concedérseles exoneraciones tributarias u otras medidas preferenciales, de manera que estos respondan auténticamente a consideraciones de eficiencia económica.

En muchos casos va a ser necesario revisar la legislación laboral. Esta es una tarea difícil pero necesaria para asegurar un alto grado de empleo. Con niveles de salarios que no guarden relación con la productividad y

con obstáculos a la movilidad de los trabajadores, no será posible hacer las economías más eficientes. Sin embargo, los cambios en la legislación laboral deberían estar acompañados por programas de readiestramiento y beneficios temporales durante el proceso de transición.

Los empresarios latinoamericanos han demostrado reiteradamente que, cuando encuentran un ambiente propicio, son capaces de crear empresas que compiten exitosamente tanto internamente como en el exterior. Al esfuerzo de los empresarios, complementado por la inversión directa extranjera, le va a corresponder materializar las abundantes oportunidades que existen.

Equidad social

El gran desafío del decenio de 1990 no sólo es lograr la recuperación y un crecimiento sostenido, sino asegurar que los beneficios económicos lleguen a los estratos más bajos de la población. Los años de 1980 fueron el decenio perdido, los años de 1990 deben constituirse en el decenio del crecimiento productivo y de la lucha contra la pobreza.

Es un concepto superado el que postula que el crecimiento por sí solo reduce la pobreza y la desigualdad. Asimismo, la provisión de servicios sociales es necesaria pero no suficiente para lograr un mejoramiento sostenido de los niveles de vida. La reducción de la pobreza exige elevar las condiciones de salud y educación de los grupos menos favorecidos, pero también requiere que estos recursos humanos sean incorporados a la actividad económica y que la economía en su conjunto alcance altos niveles de productividad y eficiencia.

Claramente esta es una tarea enorme, de muy largo aliento, por lo que es apremiante dedicarle todo el esfuerzo posible. En el corto plazo, estos esfuerzos deberían estar complementados por programas de ayuda a grupos específicos para los que el costo de las reformas es inmanejable. Los fondos de emergencia social, que tan exitosamente se vienen ejecutando, responden a esta

inquietud. Sin embargo, cabe enfatizar que programas de este tipo no deben concebirse de manera aislada, sino que deben formar parte de la acción de largo plazo.

La región sufre actualmente de serias deficiencias en las áreas de salud y nutrición. La cobertura universal de los servicios públicos de salud está lejos de alcanzarse. El analfabetismo continúa siendo un problema en varios países, con tasas de repetición y deserción muy elevadas, especialmente en los niveles primarios. Hay muchos niños que no tienen acceso al sistema educativo y otros que no lo aprovechan por estar en condiciones físicas precarias. En muchas escuelas de la región hay escasez de maestros y útiles escolares.

En el decenio pasado, el gasto público per cápita en salud y educación cayó en casi todos los países de la región; pero, a pesar de ello, los indicadores sociales mostraron algún progreso, como consecuencia de la maduración de las inversiones realizadas en años anteriores. No obstante, la presión poblacional sobre los servicios públicos, de salud y educación está reflejándose en situaciones de crisis en algunos países. El brote del cólera es un ejemplo de ello. En el campo de la educación, los signos de la crisis pueden ser menos dramáticos pero no menos profundos.

La inserción de América Latina en la economía internacional va a requerir una nueva estrategia de educación, que compatibilice las necesidades de modernización de la economía con los principios de la equidad social. En esta estrategia se debe prestar atención a la importancia que cada nivel de educación tiene en la formación del ser humano.

La demanda por educación se ha intensificado y diversificado, y los recursos públicos no son suficientes. Los países asiáticos han demostrado claramente que, para construir una economía moderna, eficiente, orientada hacia el exterior, se requiere de una base de recursos humanos educada, versátil y capaz de usar la tecnología más moderna. Por consiguiente, para enfrentar este

desafío se va a requerir un nuevo marco institucional y un nuevo consenso a nivel de cada país y de la región en conjunto, sin lo cual no hay posibilidades de éxito.

En este contexto, la acción de la ayuda externa en los sectores sociales va a ser de extremada importancia. El Banco Interamericano de Desarrollo, fiel a su tradición, está dispuesto a colaborar activamente en este campo.

Perspectivas de crecimiento y fuentes de financiamiento

Si las políticas económicas persisten en el camino emprendido, y se redoblan los esfuerzos de reformar las economías, puede anticiparse que la recuperación económica de la región podría ser una realidad en el curso de este decenio.

Existen riesgos derivados de los vaivenes de la economía mundial y de una competencia más dura por los recursos financieros en los mercados internacionales. Sin embargo, con políticas económicas acertadas hay razones sólidas para enfrentar el futuro con confianza.

Así, un estudio reciente del Banco Interamericano de Desarrollo¹, ha estimado que un alza en el ahorro interno, complementada por recursos externos del orden de 220 mil millones, permitiría a la región crecer a una tasa promedio anual de 4.2 por ciento durante el decenio de 1990, en el marco de un proceso sostenido de reformas². La expansión económica se aceleraría en el curso de los años, pasando de 3.6 por ciento en 1991 a 4.9 por ciento en el año 2000. Según dicho estudio, las necesidades de financiamiento externo de la década representarían menos del 10 por ciento de las exportaciones de bienes y servicios de la región y no alcanzarían, en promedio, el 2

1. BID-OECD «Restoring Financial Flows to Latin America», Paris, 1991.
2. Las estimaciones del crecimiento de la economía regional efectuadas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional oscilan alrededor de esta tasa.

por ciento de su producto interno bruto. Esto quiere decir que, gracias al proceso de ajuste estructural en marcha, sería posible nuevamente para América Latina lograr tasas de crecimiento significativas con montos moderados de ahorro externo.

Ahorro interno

Un factor clave para la recuperación económica va a ser el aumento del ahorro interno en la región. El flujo de ahorro externo va a incrementarse en términos nominales durante el decenio, pero su relación con el producto interno bruto va a disminuir; esto significa que, aunque algunos países van a requerir más ahorro externo que otros, en promedio una proporción creciente de la inversión va a ser financiada con ahorro interno.

Como primera medida hay que aumentar el ahorro del sector público. La redefinición del papel de este sector va a contribuir a este objetivo, pero es necesario, además, tomar medidas para ampliar la base tributaria y mejorar su administración, a la vez que racionalizar el gasto de tal manera que se asegure que los recursos se destinan a inversiones prioritarias en recursos humanos e infraestructura, que son claves en la nueva estrategia de desarrollo.

El ahorro del sector privado debe estimularse con tasas de interés reales, con sistemas de intermediación financiera eficientes y con una tributación racional. El desarrollo de los mercados de capitales nacionales debería recibir atención especial.

Inversión directa extranjera

La inversión directa extranjera ofrece ventajas conocidas. No genera endeudamiento; las utilidades, a diferencia de los intereses de la deuda, guardan relación con la situación económica del país; estimula al sector privado; provee un acceso más fácil a los mercados externos y crea oportunidades para transferencia de tecnología.

Esta inversión está llamada a jugar un papel significativo en la región en el decenio presente. La creación de condiciones generalizadas de atracción al inversionista extranjero, conjuntamente con las tasas de retorno que se comparan favorablemente con las prevalecientes en otras partes del mundo, apuntan en esa dirección.

Las estimaciones del BID suponen un ritmo de crecimiento sostenido en los flujos de inversión extranjera, los que aún podrían ser mayores, si los países industriales adoptaran medidas tanto para reducir las barreras al comercio y a los movimientos de capital, como para modificar políticas tributarias que desestimulan la inversión en el exterior. Asimismo, la perspectiva de una economía hemisférica cada vez más integrada podría proveer estímulos adicionales para el inversionista, tal como sucedió en Europa en los años sesenta.

Repatriación de capitales

La eliminación de los factores que provocaron las fugas de capital, tales como la inestabilidad financiera y de precios y el estancamiento económico, debería estimular su retorno. Aunque es imposible estimar con precisión las magnitudes involucradas, está claro que si sólo retornara un porcentaje menor del total de los capitales fugados, se cubriría una parte apreciable de las necesidades de financiamiento de la región. En el mencionado estudio, el BID proyecta un nivel creciente de repatriaciones que se supone podría alcanzar los 10 mil millones a fines del decenio, lo que representaría un modesto porcentaje de las magnitudes que aún permanecerían en el exterior a fines del siglo. Es de esperar que a medida que el proceso de transformación de las economías avance, las mayores oportunidades de inversión productiva y los más altos retornos estimulen flujos elevados de repatriación de capitales.

Otras fuentes de financiamiento

Si la inversión extranjera y la repatriación de capitales alcanzan las magnitudes esperadas, los requeri-

mientos de financiamiento externo adicional serían montos manejables para la región. Como resultado de lo anterior, el modelo del Banco proyecta que la deuda externa total de la región aumentaría modestamente en el decenio, es decir, de 423 mil millones en 1990, a 461 mil millones en el año 2000. Si el número de países acogidos a los esquemas de reducción de la deuda aumenta, es posible que la deuda total sea aún menor. Sin embargo, el pago del servicio de la deuda continuaría siendo un drenaje importante de recursos de la región.

La mayor parte del financiamiento adicional estaría constituido por fondos bilaterales y multilaterales. Otras fuentes de financiamiento serían las agencias de crédito para exportaciones, que deberán responder favorablemente a medida que los países mejoren su situación como sujetos de crédito. Es de esperar, también, que la banca comercial reasuma voluntariamente el financiamiento a un número creciente de países.

En años recientes han surgido nuevas modalidades de financiamiento, como es el caso de la conversión de deuda en inversión, que aunque no ha tenido resultados satisfactorios en todos los casos, amerita consideración. Además, se debe tomar en cuenta el muy saludable retorno de gobierno y empresas públicas y privadas a los mercados voluntarios de capital.

Más prometedora parece ser la inversión extranjera en acciones de empresas latinoamericanas, especialmente con la creación de fondos especiales en Estados Unidos y Gran Bretaña, que se especializan en países de la región. El Fondo Mexicano, es un excelente ejemplo en este sentido.

Conclusiones

El objetivo fundamental de la región en el decenio de 1990 es retomar el camino del crecimiento económico, con el fin de atender las apremiantes necesidades de los grupos sociales más necesitados.

Destinada, al parecer, a desarrollarse en un contexto de renovada integración, el proceso de apertura al exterior de la economía latinoamericana va a requerir un esfuerzo masivo de reestructuración y modernización de los sectores productivos. A estos efectos ya se han dado los primeros pasos, y es esencial continuar por ese camino con esfuerzos renovados.

La redefinición del papel del Estado en la economía hará surgir un sector público redimensionado, pero capaz de crear condiciones necesarias para el éxito de la nueva estrategia.

Al sector privado le corresponderá un papel protagónico en el proceso de modernización de la economía, contando con el respaldo del Estado. Dicho respaldo se pondría de manifiesto a través de una serie de reformas financieras, legales e institucionales y del suministro de los recursos humanos y de infraestructura requeridos.

La nueva orientación económica requiere una base de recursos humanos saludables, bien adecuada y capaz de utilizar la tecnología más moderna. Una prioridad fundamental del decenio de los 1990 es la inversión en capital humano, que eleve los niveles de alfabetismo, mejore la educación vocacional y estimule el desarrollo científico y tecnológico.

La recuperación va a ser posible con un alza del ahorro interno y con niveles moderados de créditos externos. Se espera que la inversión directa extranjera y la repatriación de capitales, complementadas por la ayuda bilateral y multilateral, aporten los recursos financieros necesarios para nuestro desarrollo. Y cuando el decenio llegue a su término, quizá pueda mirarse el problema de la deuda externa como un obstáculo en gran parte superado.

COPPPAL, Año 2, Número 7.
Col. San Angel. Inn. México, D. F.
Pp. 56-63.
