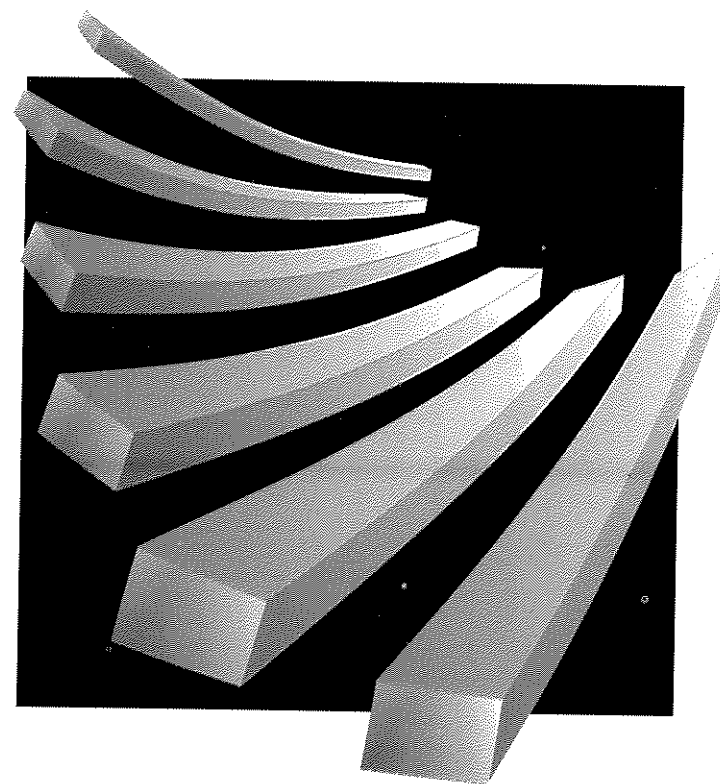


Brugger, Fairbanks, Gutiérrez, Holden
Lindsay, Martínez, Sfeir-Younis

RETOS PARA EL NUEVO MILENIO EN AMERICA LATINA

Competitividad, desarrollo sostenible
y reformas de segunda generación



TM EDITORES • CAF

Autores

Ernst Brügger

Michael Fairbanks

Roberto Gutiérrez

Paul Holden

Stace Lindsay

Claudia Martínez

Alfredo Steir-Younis

œconómica

RETOS PARA EL NUEVO MILENIO EN AMÉRICA LATINA

DESARROLLO SOSTENIBLE,
COMPETITIVIDAD Y REFORMAS
DE SEGUNDA GENERACIÓN

*Roberto Gutiérrez
Claudia Martínez
Alfredo Sfeir-Younis
Michael Fairbanks
Stace Lindsay
Paul Holden
Ernst A. Brugger*





• **TERCER MUNDO S.A.** SANTAFÉ DE BOGOTÁ
TRANSV. 2a. A. No. 67-27, TELS. 2550737 - 2551539, A.A. 4817, FAX 2125976

La CAF agradece a Horst Grebe, Janet Kelly, José Luis Lupo, Michael Porter, Fernando Romero y Aarón Zazueta la colaboración y aportes al debate que dio origen a este libro.

Las diversas posiciones sobre los temas que recoge este libro, no son necesariamente las de la CAF, Corporación Andina de Fomento.

Diseño de cubierta: Héctor Prado M., Tercer Mundo Editores

Edición y traducción:
Rogelio Pardo-Maurer, Carolina Bancroft, Linda Starke

Primera edición: mayo de 1998

© Corporación Andina de Fomento en coedición con Tercer Mundo Editores

ISBN 958-601-774-5

Edición, armada electrónica,
impresión y encuadernación:
Tercer Mundo Editores

Impreso y hecho en Colombia
Printed and Made in Colombia

CONTENIDO

SOBRE LOS AUTORES VII

PRÓLOGO IX

Capítulo 1

PROMESAS Y POSIBILIDADES DE LA COMPETITIVIDAD
Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE 1

Roberto Gutiérrez

Claudia Martínez

Cinco décadas en pos del desarrollo	2
La competitividad como camino	5
Aclaraciones sobre la competitividad	8
Limitaciones del discurso sobre la competitividad	10
La alternativa del desarrollo sostenible	15
Dificultades en promover el desarrollo sostenible	17
Una mirada a las posibilidades del futuro	20

Capítulo 2

EL DESARROLLO SOSTENIBLE EN LAS AMÉRICAS 25

Alfredo Sfeir-Younis

Introducción	25
El concepto del desarrollo sostenible	28
Hacia el concepto operacional	48
Un fenómeno singular: el desarrollo sostenible en las Américas	53
La competitividad y la sostenibilidad	61
La necesidad de acción y más investigación	66
Referencias sobre competitividad	66

Capítulo 3**COSAS QUE TENDRÁN QUE SABER NUESTROS LÍDERES SOBRE LA COMPETITIVIDAD 71***Michael Fairbanks y Stace Lindsay*

- La vieja manera de pensar 71
- La nueva manera de pensar 74
- Siete fuentes de competitividad 82
- Nuevos papeles para los líderes del gobierno y el sector privado 90

Capítulo 4**LA PRÓXIMA FRONTERA 97***Paul Holden*

- Introducción 97
- Factores que influncian el ambiente para hacer negocios 100
- La primera generación de reformas 101
- La segunda generación de reformas 104
- Temas sociales y la segunda generación de reformas 111
- El papel del gobierno y la reforma del Estado 115
- Conclusión 116

Capítulo 5**HACIA LA SOCIEDAD DE OPORTUNIDAD 119***Ernst A. Brugger*

- Democracia y oportunidades 119
- Equidad social y desarrollo sostenible 124
- Una agenda para la sociedad de oportunidad.
- Retos y respuestas 131
- Liderazgo y la sociedad de oportunidad 155

SOBRE LOS AUTORES

ERNST BRUGGER. Suizo. Doctor en Economía Geográfica de la Universidad de Zurich. Ha sido miembro científico de la Oficina Federal Suiza para la Industria, Manualidades y Labor y director ejecutivo del Programa Nacional Suizo para Investigación de Políticas y Ciencia Regional. Fue el director ejecutivo fundador de Fundes (Fundación para el Desarrollo Sostenible en América Latina), miembro fundador del BCSD-LA y de la Asociación Camino a la Propiedad. Es presidente de ECOS Management Ltd., un fondo de inversión en proyectos que promueven el desarrollo sostenible de América Latina, socio activo en su consultoría particular, y profesor en la Universidad de Zurich. Es miembro del Comité Directivo Internacional de la Cruz Roja. Autor de varios libros científicos y artículos.

MICHAEL FAIRBANKS. Estadounidense, filósofo de la Universidad de Scranton, máster en Relaciones Internacionales de la Universidad de Columbia. Dirigió el área de mercados emergentes de Chase Manhattan Bank en África y hace cinco años se unió a Monitor Company. Actualmente dirige la práctica global de dicha compañía en el área de competitividad (MCC). Ha dirigido los estudios que Monitor Company ha realizado en Colombia, Perú, Bolivia, Rusia, El Salvador y Texas. Asesor de gobiernos y el sector privado en África, Medio Oriente y Suramérica. Su libro *Plowing the Sea* ha sido recientemente publicado por Harvard Press.

ROBERTO GUTIÉRREZ. Colombiano. Profesor en la Facultad de Administración de la Universidad de los Andes en Bogotá, Colombia. Ingeniero industrial, Universidad de los Andes; MA y PhD en Sociología, con énfasis en Desarrollo Internacional Comparado, The Johns Hopkins University. Ha publicado artículos en revistas nacionales e internacionales en los temas de competitividad, trabajo informal, estructura social y personalidad, y formas alternativas de educación.

PAUL HOLDEN. Británico. Estudió en la University of Natal Durban y Duke University, obteniendo el grado y doctorado en Economía. Luego de haber laborado como profesor asistente e investigador en economía para ambas universidades desde 1968 y 1991, en 1992 el doctor Holden es contratado como consultor del Banco Mundial. A partir de 1992 hasta 1995 se convierte en miembro del Grupo Consultor en materia del Desarrollo del Sector Privado, Banco Mundial. Entre 1994 y 1995 fue consultor especial de FUNDES. Desde 1995 hasta la actualidad se encuentra como director del Enterprise Research Institute for Latin America. Es autor de varios libros y artículos como "Unshackling the Private Sector: A Latin American Story" de World Bank Press.

STACE LINDSAY. Estadounidense. Estudió relaciones internacionales en la Universidad de Georgetown en Estados Unidos y en la Universidad de Oxford, donde fue un

"Rhodes Scholar". Ha sido asesor de oficiales gubernamentales y de empresarios privados en América Latina. Trabajó en la Compañía Monitor en la práctica de Competitividad para países en desarrollo. Trabajó en el desarrollo de comunidades de base en el Caribe y en Centroamérica.

CLAUDIA MARTÍNEZ. Colombiana. Jefe de Coordinación de Desarrollo Sostenible de la CAF (Corporación Andina de Fomento). Administradora de Empresas de la Universidad de los Andes en Colombia; MA y MS en Economía y en Estudios Ambientales de la Universidad de Yale. Coordinó los Programas Ambientales para América Latina y el Caribe del PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo). Ha sido profesora de la Universidad de los Andes y Universidad Javeriana en Colombia. Co-editora de diversas publicaciones como *Nuestra propia agenda* y *Amazonia sin mitos* del BID-PNUD y *Amanecer en los Andes* de CAF-BID-PNUD además de otros artículos.

ALFREDO SFEIR - YOUNIS. Chileno. Economista. Estudió en las universidades de Chile, Rhode Island y Wisconsin, especializándose en Economía Agraria y Economía de los Recursos Naturales. Ha sido profesor en la Universidad de Chile y en la Católica de Valparaíso. Trabajó en el Departamento de Estudios Económicos del Banco Central de Chile. Posee numerosas publicaciones sobre temas de economía de los recursos, manejo ambiental y otras áreas relacionadas con el desarrollo sostenible. Desde hace veinte años trabaja en el Banco Mundial, como economista principal de Recursos Naturales, Tierra, Agua y División de Hábitats Naturales en el Departamento de Medio Ambiente. Actualmente es Representante del Banco Mundial ante las Naciones Unidas.

PRÓLOGO

La competitividad y el desarrollo sostenible son conceptos que han ido permeando en las metas de los diversos actores del desarrollo. En los planes y objetivos de los sectores público y privado se subrayan estos términos como fundamento de muchas acciones. Sin embargo: ¿se aplican efectivamente en los planes de desarrollo?; ¿se entienden estos conceptos desde ópticas comunes?; ¿son estos conceptos los que están rigiendo el devenir de América Latina?

La CAF está comprometida con estos retos y por tanto con sus interrogantes y oportunidades. Nuestra misión se basa en apoyar el desarrollo sostenible y los esfuerzos de integración regional para respaldar a los países accionistas en la transformación de sus economías y hacerlas más diversificadas, competitivas y sensibles a las necesidades sociales. Estamos convencidos de que una mejor protección y aprovechamiento de los recursos naturales, una mayor equidad social y un adecuado balance financiero contribuyen a una mayor eficiencia, rentabilidad y calidad de los proyectos que la Corporación apoya.

La CAF financió estudios de competitividad a nivel sectorial en los países andinos para promover los cambios tecnológicos, el fortalecimiento del conocimiento (capital humano) y la búsqueda de nichos competitivos para el sector exportador, dentro y fuera de la región. A la luz de estos estudios, en la preparación de la Cumbre Hemisférica de Desarrollo Sostenible realizada en Santa Cruz (Bolivia), y en el continuo esfuerzo por internalizar estos conceptos en nuestra organización, somos cada vez más conscientes de que su aplicación y entendimiento, deben ser materia de una mayor profundización en América Latina.

En primer lugar, gran parte de la competitividad de la región, está basada en una competitividad espuria, en bajos salarios, sobreexplotación de los recursos naturales, depreciación de la tasa de cambio y subsidios a los precios de los factores de producción, que nos separará cada día más de un desarrollo sostenible basado en principios de equidad, ecoeficiencia y productividad. Por el contrario, la competitividad auténtica está relacionada con el progreso técnico que aumenta la pro-

ductividad y, por tanto, es el camino que pretendemos promover. En segundo lugar, mientras la competitividad espuria sólo trae resultados a corto plazo que desaparecen bien pronto, la auténtica demanda acciones de largo plazo, en línea con el concepto y las visiones del desarrollo sostenible.

En América Latina es cada día más evidente que para lograr avanzar en el camino del desarrollo sostenible e impulsar la competitividad de los sectores productivos, se requiere de bases sólidas: estabilizar las democracias, forjar un marco regulatorio apropiado, fortalecer la capacidad institucional, asegurar procesos transparentes y condiciones del entorno apropiadas.

Además, la región tiene características muy especiales que influyen en las modalidades de desarrollo sostenible y de competitividad que se impulsan. Existen abundantes recursos naturales y los procesos productivos dependen de éstos; recursos de importancia global como la biodiversidad, los océanos y la Cuenca Amazónica; una población urbanizada, con bajos índices de educación y altos índices de pobreza; una enorme brecha entre ricos y pobres; y una gran diversidad cultural son algunas de nuestras particularidades. En este contexto, es nuestra responsabilidad pensar en las características, prioridades y oportunidades que ofrece la región y construir así nuestros propios modelos de desarrollo y competitividad.

La intención con el presente libro es mostrar sinergias, conflictos y oportunidades para lograr un desarrollo sostenible, una competitividad auténtica en América Latina, enfatizando en la necesidad de una segunda ola de reformas. El primer capítulo presenta los conceptos detrás de los esfuerzos por lograr el desarrollo económico durante los últimos cincuenta años. El análisis crítico del desarrollo sostenible y la competitividad económica dan paso a los interrogantes sobre las sinergias y conflictos posibles entre ambos temas.

El libro enfatiza la esperanza de recuperar el concepto de desarrollo humano. Si el ser humano es importante, también lo son sus instituciones y la cultura a la cual pertenece. Estas tres dimensiones —lo humano, lo institucional y lo cultural— se integran alrededor del trabajo y éste hace parte, con la tierra y el capital (físico y financiero), de la función de producción tradicional. El segundo capítulo profundiza en la definición de desarrollo sostenible y la necesidad de entender la

función de producción tradicional en términos de un equilibrio entre las distintas formas de capital.

Hoy conocemos mejor los efectos de nuestras acciones; conocemos los diferentes resultados que arrojan una competitividad espuria y una auténtica. En el tercer capítulo se expone una nueva forma de pensar en torno a la competitividad y se presentan algunas implicaciones para los líderes, tanto del sector público como del privado. Sabemos, además, que no basta sólo con impulsar la competitividad a nivel empresarial.

Contamos con una mayor conciencia en muchos frentes y sabemos que los ajustes estructurales a nuestras economías no son suficientes. El cuarto capítulo del libro ilustra la necesidad de reformas de segunda generación, que fortalezcan nuestras instituciones y solidifiquen su marco legal. Sólo con un Estado fuerte hay posibilidades de salvaguardar los bienes comunes. En América Latina necesitamos Estados que sean capaces de hacer respetar la legislación existente para que no pierda quien sí la respeta y gane quien la evita. Unas reglas de juego claras son básicas para la competitividad y el desarrollo sostenible. Algunas visiones compartidas están surgiendo por la conciencia de complementar el énfasis en lo económico con esfuerzos equivalentes que atiendan lo social y lo ecológico.

Pocas veces nos preguntamos: ¿quién se beneficia de cierto crecimiento económico? También es necesario explorar cuál es el costo de algunas políticas de crecimiento y quién ha de pagar. En nuestras sociedades muchas veces los costos se distribuyen a la inversa de cómo se reparten los beneficios, razón por la cual las inequidades son cada día mayores. El quinto capítulo explora posibles estrategias para hacer más equitativa la vida en nuestro continente y propone una agenda con cuatro retos hacia el desarrollo sostenible.

Finalmente, quiero presentar este libro como una contribución al debate actual en los distintos gobiernos, entidades y foros. En la medida en que profundicemos en los conceptos detrás de nuestras políticas y planes, y delineemos estrategias congruentes para América Latina, estaremos en el camino de la auténtica competitividad y del desarrollo sostenible.

Enrique García
Presidente Ejecutivo

Capítulo 1. PROMESAS Y POSIBILIDADES DE LA COMPETITIVIDAD Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE

*Roberto Gutiérrez
Claudia Martínez*

Dos temas cruciales para América Latina: el desarrollo sostenible y la competitividad. Sin ser competitivos no sobrevivimos en un mundo capitalista; si el desarrollo no es sostenible, no se podrá hablar de calidad de vida en nuestras sociedades. Las interpretaciones y las sugerencias en cada uno de estos dos temas son muchas y variadas. Sin embargo, ¿son estas aproximaciones, presentadas como las recetas para el éxito, las que van a mejorar la situación en América Latina? ¿Con las ideas detrás de estos conceptos logramos una mejor calidad de vida para todos en la región? ¿Aseguramos, con empresas más competitivas y un desarrollo sostenible, una situación en donde haya menos pobres, más equidad, menos violencia, mayor democracia, menos contaminación y más sostenibilidad en el manejo de los recursos naturales?

En 1997¹ se evaluó el cumplimiento de los compromisos y las acciones realizadas durante cinco años desde la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro. El desarrollo sostenible ha vuelto a ocupar la primera plana de los medios informativos del mundo. Aunque sean pocas las voces que ponen en duda las bondades del desarrollo sostenible, varios interrogantes han surgido: ¿cómo cambiar las prácticas productivas que son nocivas para el medio ambiente?; ¿mejorarán las condiciones de vida de nuestras sociedades si cumplimos con las propuestas del desarrollo sostenible?; ¿qué es lo sostenible: la naturaleza, el capitalismo o nuestra cultura occidental?

¹ En junio de 1997 se realizó la reunión de Río 5 años en Naciones Unidas en Nueva York, para evaluar los compromisos anotados en la Agenda 21.

En el mundo empresarial lo que está en boga es la competitividad. ¿Cómo promover una competitividad que no degrade el medio ambiente?; ¿es la competitividad el camino para lograr el desarrollo de una sociedad?; ¿cómo garantizar, con el aumento de la competitividad empresarial, un impacto positivo en el bienestar de la población en general?

Estas discusiones son muy importantes en la América Latina actual. De la imposición y adopción de ideas tradicionales sobre desarrollo llegamos a ser el primer continente que realiza una Cumbre de Desarrollo Sostenible². Por otro lado, no hemos escapado al influjo de las ideas neoliberales como tampoco a la carrera por la competitividad. En algunos temas tomamos la vanguardia, en otros apenas adoptamos sin crítica un discurso proveniente de otras latitudes.

El presente capítulo introduce estos conceptos y plantea una serie de interrogantes alrededor de ellos: ¿en qué contexto histórico surgen ambos conceptos?, ¿qué tanto aplican en las naciones latinoamericanas las propuestas sobre competitividad y desarrollo sostenible? Nuestras respuestas nos acercan a la relación entre ambas propuestas, a las sinergias y conflictos entre éstas. El capítulo concluye con algunos puntos positivos para el futuro de nuestra región.

Para juzgar la bondad de las propuestas en aras de la competitividad y el desarrollo sostenible, contamos con un criterio básico: analizar la calidad de vida en las sociedades latinoamericanas.

CINCO DÉCADAS EN POS DEL DESARROLLO

"Every time in the last 30 years when the destructive effects of development were recognized, the concept was stretched in such a way as to include both injury and therapy".

Wolfgang Sachs

El tema del desarrollo socioeconómico ha tenido un impacto, tanto positivo como negativo, en la vida de millones de personas. A lo largo de su historia, las naciones han buscado su desarrollo político, social y económico. Pero en la época de la posguerra el concepto de "desarrollo"

² Cumbre de las Américas sobre desarrollo sostenible. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, diciembre de 1996.

ha adquirido un sentido especial; se ha vuelto tema de discurso público, ha figurado en las agendas de gobernantes, administradores y políticos, y ha generado toda una profesión de muchos millones de dólares. Un breve recuento sobre el concepto de desarrollo muestra cómo su significado depende de las preocupaciones vigentes en las naciones industrializadas.

Cada cierto tiempo aparecen distintas perspectivas sobre el tema. Además, surgen críticas tanto a la relevancia de los esfuerzos en desarrollo como a los fundamentos teóricos del concepto. Muchas de estas críticas están basadas en el análisis del actual desarrollo de las naciones. Surgen porque los intentos de eliminar la pobreza, de disminuir las diferencias de ingresos entre clases sociales, de conservar el medio ambiente y de mejorar la condición humana, han tenido un éxito limitado. Hay quienes argumentan que los esfuerzos en pos del desarrollo económico han contribuido e incluso creado pobreza y subdesarrollo.

En los años cincuenta y sesenta existía un tremendo optimismo en cuanto a las posibilidades de desarrollo a través del crecimiento económico, con un papel importante del Estado en crear las condiciones propicias para impulsar la espiral de la oferta y la demanda de bienes y servicios. Entre estas condiciones tenían especial consideración el aumento de la infraestructura física y de los recursos financieros disponibles en una nación. La perspectiva que se impuso considera el desarrollo económico de un país como un proceso lineal que debe arrancar con una revolución industrial similar a la experimentada por Gran Bretaña. Esta perspectiva tradicional enfatiza la necesidad y el deseo de alcanzar crecientes niveles de industrialización, y señala diversos caminos para llegar a estadios avanzados de industrialización: la economía del *laissez-faire*, la industrialización sustitutiva de importaciones, la producción orientada hacia la exportación, la modernización, el socialismo estatal y el neoliberalismo, entre otros. Cualquiera que sea el camino, el supuesto subyacente es que al industrializarse un país se asegura el bienestar de su población.

A las tasas de crecimiento sin precedente que hubo en muchos países durante los años cincuenta y sesenta siguió, desde el comienzo de la década de los setenta, una crisis económica global. Las críticas, provenientes más que todo de los países del tercer mundo, no se hicieron esperar y sus propuestas alternativas incluyeron las ideas redistributivas del desarrollo rural integrado y la promoción de la satisfacción de las necesidades básicas humanas, principalmente con servicios sociales

como la educación y la salud. Las críticas originadas en las naciones menos desarrolladas económicamente señalaron, además, la necesidad de reformas al sistema internacional de mercados y valores, y de un nuevo orden económico internacional. La crisis desatada por el alza en los precios del petróleo en 1973 resaltó la importancia de los recursos naturales, sobre todo para las economías de los países menos industrializados. Las ganancias y el control sobre esta cadena productiva por parte de las siete grandes multinacionales del petróleo no sufrieron con el alza. En retrospectiva, este episodio alertó sobre las limitaciones del crecimiento económico basado en la explotación de los recursos naturales y sobre la sustentabilidad de tales esfuerzos.

En los años ochenta resurge el énfasis en el crecimiento económico. La diferencia con épocas anteriores está en que las políticas se concentran en eliminar buena parte del papel del Estado y en implantar ajustes estructurales a las economías de los países menos industrializados. Mientras tanto, los bancos multilaterales y las agencias del sistema de las Naciones Unidas fomentan el uso de indicadores adecuados para la medición de las necesidades básicas (ejemplo, el índice de desarrollo humano, el índice de pobreza humana). Los intentos más recientes por crear indicadores del desarrollo humano han vuelto a enfatizar la importancia del crecimiento económico. En una "nueva asociación entre el Estado y el mercado", las agencias internacionales señalan la necesidad de equidad en el acceso a los mercados a través de la educación, los créditos, las mejoras en infraestructura, la estabilidad económica con esquemas de impuestos justos, la regulación a favor del consumidor, la protección ambiental, las mejoras a la legislación laboral y las redes de solidaridad. A los imperativos de aumentar el capital financiero y la infraestructura física, se suman los imperativos por no sobreexplotar los recursos naturales, por aumentar el capital humano y social, y por robustecer las instituciones. Sin embargo, a pesar de las reformas macroeconómicas y del aparente restablecimiento de los índices de crecimiento económico en América Latina, las políticas tradicionales han sido incapaces de atacar la pobreza y la inequidad en la región.

Hoy somos testigos de los esfuerzos por aunar crecimiento económico con desarrollo humano y desarrollo sostenible. Las distintas críticas han sido incorporadas por el sistema. Se intenta mostrar que, aún a través de los mercados, la responsabilidad social y ambiental es una decisión racional. De ahí la vinculación, según las voces de las mismas

entidades bancarias y de los nuevos líderes de la región, entre el desarrollo humano y la participación en el mercado; de ahí el desarrollo sostenible que cuantifica la naturaleza y el desarrollo de capital humano como otros recursos más en la producción. ¿Sirven las ideas detrás del desarrollo humano o del desarrollo sostenible para lograr la equidad, la supervivencia de los ecosistemas y el bienestar humano?

Algunos críticos de la perspectiva económica tradicional resaltan la existencia de otros caminos hacia el desarrollo fuera del señalado por la vía industrial. En bastantes organizaciones no gubernamentales y movimientos sociales (hasta en algunas de las agencias del sistema internacional), existen voces alternativas que enfatizan el enfoque del "desarrollo humano sostenible", recordándonos lo retórico que resulta el desarrollo si no se toman en consideración los derechos (económicos, políticos, sociales y humanos), y si no indagamos por las implicaciones éticas de nuestros esfuerzos.

LA COMPETITIVIDAD COMO CAMINO

Hoy, la pregunta sobre cómo lograr el desarrollo económico se plantea en términos de cómo competir mejor y la perspectiva de moda es la competitividad. El concepto surge en los Estados Unidos, durante los años ochenta, a partir de la preocupación por la pérdida de su carácter hegemónico en los mercados mundiales. Vale la pena señalar los más recientes antecedentes de la preocupación sobre cómo competir mejor.

En los años sesenta los europeos aceleraron la consolidación del Mercado Común Europeo y, a nivel empresarial, reestructuraron y forjaron alianzas para alcanzar las economías de escala y eficiencia que ellos diagnosticaban como crucial en el éxito empresarial norteamericano. Mientras tanto, Japón basó su estrategia de competencia deliberada en la innovación y la reducción de costos.

En los últimos años, la reacción estadounidense a estas iniciativas enfatiza las características de las empresas, la estructura de las industrias y las condiciones de las naciones que compiten. Infortunadamente, no hay mucha claridad en diferenciar estos tres niveles ni en ajustar las prescripciones a las particularidades de cada uno de ellos. Por ejemplo, uno de los más influyentes investigadores norteamericanos en este campo de estudio económico, Michael Porter, centró sus análisis iniciales

en las organizaciones industriales y ya sus interpretaciones han trascendido al nivel nacional³. Sus ideas ilustran bien muchos postulados sobre la competitividad.

Porter argumenta, primero, que la competitividad nacional no surge, como tradicionalmente se ha pensado, de los factores de producción (tierra, mano de obra, recursos naturales), de las políticas macroeconómicas, de una adecuada intervención estatal, ni de particulares prácticas administrativas. Ninguna de las anteriores explica a satisfacción el éxito competitivo de ciertas industrias. Muchas de las industrias de algunos países industrializados son competitivas a pesar de no contar con mano de obra barata (ejemplo Suecia), de no tener fácil acceso a abundantes recursos naturales (ejemplo Japón), o de estar localizadas en países donde la intervención estatal en favor de la industria no es significativa (ejemplo Alemania), en países con grandes déficit gubernamentales (ejemplo Italia), con altas tasas de interés (ejemplo Corea del Sur), o con desfavorables tasas de cambio (ejemplo Suiza).

En cambio, según Porter, la competitividad está basada en la productividad de las industrias de un país, en el valor de la producción por unidad de trabajo o capital. La productividad depende de las características y calidad de los productos o servicios (lo cual contribuye a fijar su precio), y de la eficiencia con que se elaboren. La productividad de la mano de obra determina su salario; la productividad del capital determina su rentabilidad. De ahí que los niveles de vida de la población dependan de que las empresas alcancen altos niveles de productividad y de que los aumenten con el transcurso del tiempo. Esto lo pueden lograr las compañías aumentando la calidad de sus productos o servicios, al agregar a éstos ciertas características deseables, al incrementar la tecnología o aumentar la eficiencia con que los producen. Se supone, en esta perspectiva, que buena parte de los aumentos en productividad se convierten en aumentos salariales.

El concepto de ventaja comparativa de las naciones ha sido remplazado por el de ventaja competitiva de las empresas. Lo esencial de la competitividad nacional es crear las condiciones en las cuales una variedad de empresas puedan competir, primero, en el mercado nacional y luego extenderse al mercado internacional.

³ Véanse los libros de Michael Porter, *Competitive Strategy: Techniques for Analysing Industries and Competitors*, Nueva York: The Free Press, 1980; *Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance*, Nueva York: The Free Press, 1985; y *The Competitive Advantage of Nations*, Nueva York: The Free Press, 1990.

Porter describe los factores necesarios para competir a nivel internacional, basado en el estudio de las empresas más importantes en diez países industrializados o recientemente industrializados. La muestra del estudio de Porter condiciona sus hallazgos: entre ellos, los rasgos que caracterizan a empresas de países industrializados que compiten con éxito en los mercados internacionales. De su investigación no podemos deducir ni las dificultades que enfrentan ni las oportunidades que tienen las empresas de los países menos industrializados.

VENEZUELA

RIQUEZA NATURAL... ¿DESARROLLO SOSTENIBLE?

Existen retos particulares para promover la competitividad en nuestros países, retos distintos a los enfrentados por los países industrializados. Un estudio en profundidad de la competitividad en Venezuela, por ejemplo, señala que los países periféricos compiten con productos elaborados con mano de obra barata o que utilizan abundantes recursos naturales⁴.

Las reservas de petróleo, gas y bitumen, así como de aluminio, hierro, oro y otros minerales hacen de Venezuela uno de los países más ricos en recursos naturales del mundo. La sobreexplotación de estos recursos naturales y la utilización de mano de obra barata empobrecen al país y limitan el desarrollo humano y social.

En Venezuela, como en muchas otras regiones del mundo, es necesario entender que la explotación de los factores básicos no es condición suficiente para una adecuada competitividad y el desarrollo sostenible. Nuestros países siguen buscando competir con base en los factores básicos mientras la competencia de los países industrializados está basada en otros elementos de mayor sofisticación.

El debate sobre el origen de la competitividad también ha sido expresado como la diferencia entre la competitividad espuria y la auténtica.

⁴ Enright, Michael, Antonio Francés y Edith Scott Saavedra, *Venezuela: el reto de la competitividad*. Caracas: Ediciones IESA, 1994.

tica. La primera se caracteriza por bajos salarios, sobreexplotación de los recursos naturales, depreciación de la tasa de cambio, subsidios a los precios de los factores de producción y alta rentabilidad en el mercado interno. Por el contrario, la competitividad auténtica está relacionada con el progreso técnico que aumenta la productividad⁵.

La competitividad espuria sólo tiene efectos positivos en el corto plazo. Por un tiempo es posible vender productos gracias a la sobreexplotación de ciertos insumos o a determinadas manipulaciones económicas. Estas ventajas desaparecen bien pronto. En el largo plazo sólo es sostenible una competitividad auténtica. Alcanzarla es lo ideal, pero ello es difícil en contextos donde la competencia está basada en la competitividad espuria. Aún así, existen bastantes ejemplos de empresas con altos niveles de responsabilidad social o de compañías que están cambiando su tecnología para ser ecoeficientes. Unas y otras suelen estar entre las organizaciones más competitivas de la región.

ACLARACIONES SOBRE LA COMPETITIVIDAD

Es necesario hacer dos aclaraciones sobre el concepto de competitividad. En primer lugar, existen dos concepciones distintas sobre la competitividad: concebirla como un proceso y concebirla como un resultado. Algunos investigadores consideran la competitividad como un resultado, como un desempeño por ser alcanzado (ejemplo, determinado nivel de participación en las exportaciones mundiales)⁶. Quienes consideran la competitividad como un proceso sugieren el desarrollo de ciertos atributos (empresariales, industriales o nacionales) para alcanzar un objetivo específico. En esta visión, el incremento de las exportaciones sería una posible consecuencia de la competitividad, no su manifestación. La competitividad —concebida como un proceso de mayor eficiencia relativa— se manifiesta en el precio y la calidad del producto, en los salarios, en la tecnología y en la productividad de los factores de producción. La discu-

⁵ Fajnzylber, Fernando, "Competitividad internacional: evolución y lecciones," *Revista de la CEPAL*, 1988, vol. 36.

⁶ Véase —por ejemplo— Kravis, I. y R. Lipsey, "Sources of Competitiveness of the United States and of Its Multinational Firms," *The Review of Economics and Statistics* 74, 2, 1992, pp. 193-201, y Gonçalves, R., "Competitividade internacional, vantagem comparativa e empresas multinacionais: o caso das exportações brasileiras de manufacturados," *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 17 (2), 1987.

sión aún continúa entre los diferentes enfoques, manifestaciones y consecuencias de la competitividad⁷.

En segundo lugar, existen distintos niveles de análisis en los cuales considerar los atributos y resultados asociados con la competitividad. Porter logró con su modelo organizar —de manera simple— información para tratar los problemas de competitividad empresarial, las políticas industriales del Estado y el desempeño de las economías nacionales. En considerar los tres niveles —empresa, sector industrial y nación— está el atractivo del enfoque; pero también de allí surge cierta confusión porque en cada nivel ocurren fenómenos de naturaleza diferente. Además, en cada nivel se busca desarrollar ciertos atributos para alcanzar resultados específicos. ¿Qué sucede en cada nivel?

La competencia se da entre empresas. "Las industrias no compiten entre sí, pero sus características estructurales determinan el desempeño y la competitividad de las firmas que las componen"⁸. Las naciones tampoco compiten económicamente; son sus empresas las que compiten a pesar de o gracias a las condiciones sociales, las características del Estado y el sistema financiero, y los recursos disponibles. Los atributos de una nación y de un sector industrial, en particular, influyen en los atributos que caracterizan a las empresas (ver Figura 1). Estos atributos empresariales, los recursos que tienen a su disposición y las barreras erigidas a su alrededor, condicionan los resultados económicos que cada organización obtiene.

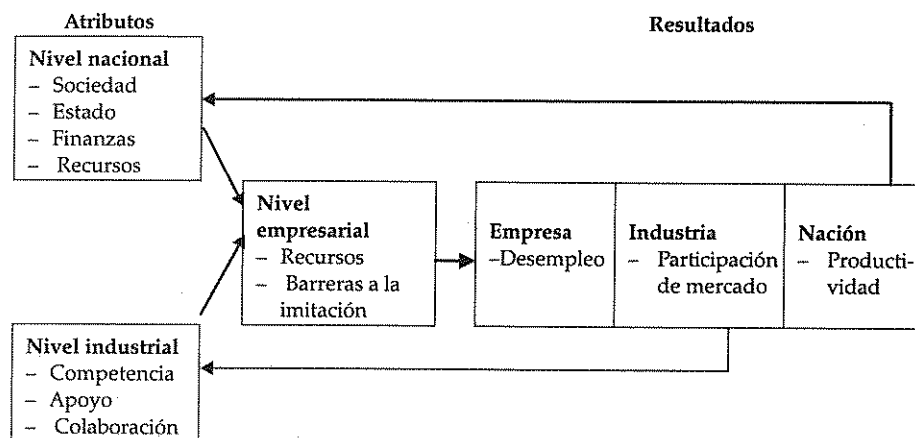
Muchos analistas insisten en privilegiar la nación como unidad de análisis. Este nivel de análisis aporta luces sobre las condiciones del entorno favorables para la existencia de industrias y empresas competitivas. Por otra parte, estudiar las cadenas de producción, el análisis del sector industrial, ilumina la forma en que funciona la competencia capitalista a nivel nacional e internacional. Sin embargo, "el análisis debe partir de las firmas, pues son ellas las primeras contendoras en la batalla de la competitividad. El desempeño conjunto de las firmas genera los resultados de las industrias y éstos, a su vez, los resultados nacionales"⁹.

⁷ Véanse Kedia, Ben L., John D. Francis y Edith C. Busija, "A Framework for Analyzing Competitiveness: Integrating Levels of Understanding", *Business & The Contemporary World* 2, 1995, pp. 94-103, y Haguenaer, Lia, "Competitividade: uma resenha da bibliografia recente com ênfase no caso brasileiro," *Pensamiento Iberoamericano*, 17, 1990, pp. 327-336.

⁸ Malavé, José, "Competitividad: situación actual del debate", *Debates IESA* 3, 1996, p. 38.

⁹ Malavé, op. cit., p. 38.

FIGURA 1.
NIVELES DE ANÁLISIS EN TORNO A LA COMPETITIVIDAD



Tomado de: Kedia, Francis y Busija¹⁰

LIMITACIONES DEL DISCURSO SOBRE LA COMPETITIVIDAD

Existen dos tipos de críticas al discurso sobre la competitividad: unas examinan las prescripciones y sus efectos "en aras de la competitividad", y otras examinan los supuestos sobre los cuales está construido el discurso. A continuación aparecen, en ese orden, algunas de las consideraciones para tener en cuenta.

Las ideas sobre competitividad y la necesidad del comercio estratégico a nivel mundial han sido planteadas como solución para el lento incremento de la productividad y el aumento de la pobreza en los Estados Unidos. Los pocos resultados obtenidos y la crítica a los conceptos fundamentales están presionando al cambio de enfoque. Paul Krugman es quien, con mayor vehemencia, presenta una perspectiva alternativa en la cual sostiene que el concepto de la competitividad nada aporta en la definición de una acertada política económica¹¹. Más bien

distrae la atención de las graves injusticias sociales, el desempleo y las disparidades en los ingresos laborales.

En sus críticas, Krugman señala que no puede considerarse a un país como una empresa ni basar su política económica en estrategias empresariales seriamente cuestionadas¹². Según este economista, análogo una nación con una empresa ignora dos hechos fundamentales: las naciones no desaparecen por graves que sean las crisis económicas, y ninguna empresa vende la mayor parte de su producción a sus propios trabajadores.

Krugman resalta el hecho de que la economía global no ha dado un salto cualitativo en las últimas décadas como alegan quienes promueven el discurso de la competitividad. La intensidad de la competencia ha aumentado, pero el fenómeno no es nuevo. Eso sí, el discurso sirve para justificar políticas intervencionistas. Por ejemplo, detrás del comercio estratégico está la intervención estatal para escoger y favorecer con subsidios a ciertas industrias con gran potencial. Al menos tres preguntas surgen en relación con estas decisiones estatales: ¿cómo escoger a tales industrias y los bienes que producirían?, ¿por cuánto tiempo se subsidiarían?, y ¿qué tanto impacto tendría este apoyo estatal sobre el bienestar de la población en general?

Como señala Krugman en su crítica a quienes recomiendan "el comercio estratégico", si producir "bienes sofisticados" fuese la panacea, demasiadas empresas incursionarían en tales mercados y éstos dejarían de ser tan atractivos. Las empresas no se vuelcan en masa hacia estos mercados porque producir bienes de alto valor agregado requiere, también, altas inversiones en capital y capacitación.

No sólo las prescripciones para alcanzar la competitividad, sino también los supuestos detrás del discurso tienen limitaciones que es necesario investigar. Por ejemplo, un supuesto dudoso es pensar en la conveniencia, para las naciones desarticuladas socialmente, de un modelo económico centrado en las exportaciones. Hoy, muchas de las esperanzas de quienes deciden sobre nuestro modelo de desarrollo

¹⁰ Kedia, Ben L., John D. Francis y Edith C. Busija, op. cit., p. 96.

¹¹ Véanse los siguientes escritos de Paul Krugman, "Competitiveness: A Dangerous Obsession", *Foreign Affairs* 73(2), 1994, pp. 28-44, y *Peddling Prosperity: Economic Sense and Nonsense in the Age of Diminished Expectations*, Nueva York: WW. Norton, 1994.

¹² Krugman denuncia que las mismas recomendaciones empresariales del Boston Consulting Group, revaluadas hoy en día, son postuladas por quienes proponen el comercio estratégico. En el capítulo 10 de su libro *Peddling Prosperity: Economic Sense and Nonsense in the Age of Diminished Expectations*, Krugman critica la adopción de estas ideas empresariales como política estatal.

económico están fincadas en el poder de arrastre de nuestras exportaciones. Para argumentar sobre los grandes beneficios de una industrialización orientada hacia las exportaciones se utiliza el ejemplo de los países del este asiático. Es necesario analizar las particularidades de su desarrollo económico y tener en cuenta que muchos de estos países han combinado estrategias de industrialización orientada hacia las exportaciones con una industrialización sustitutiva de importaciones en ciertas industrias¹³. En los grandes milagros económicos de la segunda mitad de este siglo, hay una estrecha relación entre un crecimiento económico excepcional y una extraordinaria movilización de recursos¹⁴.

En una nación desarticulada socialmente es muy probable que la competitividad de sus empresas no sea auténtica sino que esté basada en factores como la mano de obra barata. La articulación social implica que la demanda doméstica consume la mayor parte de la producción nacional porque tiene una adecuada capacidad de compra; es decir, los salarios de los empleados tienen el nivel suficiente para poder consumir buena parte de la producción de sus empresas. Cuando el principal mercado de una industria está localizado en el extranjero, los trabajadores del sector sólo representan un costo para la producción; no son un buen mercado potencial para los productos. Por lo tanto, los salarios bajos se mantienen porque favorecen la producción (se es competitivo internacionalmente gracias a la mano de obra barata) y no perjudican el consumo (éste lo realizan trabajadores en

¹³ Taiwan y Corea del Sur se alejaron del rol de enclaves exportadores de productos (rol que tuvieron desde 1895 y 1910, respectivamente, hasta 1945) con una industrialización sustitutiva de importaciones (estrategia utilizada desde 1950 a 1959 y desde 1953 a 1960, respectivamente). Luego comenzaron una primera etapa de industrialización orientada hacia las exportaciones y desde 1972 hasta hoy combinan una segunda etapa de industrialización orientada hacia las exportaciones con una segunda etapa de industrialización sustitutiva de importaciones (en la industria química y en la industria pesada) [Véase Gereffi, Gary, "Paths of Industrialization: An Overview", en: *Manufacturing Miracles: Paths of industrialization in Latin America and East Asia*, Gary Gereffi (ed.), Princeton: Princeton University Press, 1990, pp. 3-31].

¹⁴ Algunos países del este asiático, como Singapur y Hong Kong, han logrado un crecimiento económico excepcional porque han movilizado recursos de manera extraordinaria: aumentos sustanciales en los niveles de escolaridad y en la participación laboral de sus poblaciones, y en sus inversiones en capital físico. Estos aumentos en los insumos productivos explican el crecimiento económico de las últimas décadas. Más, al no haber incrementos apreciables en la productividad, las altas tasas de crecimiento económico no podrán sostenerse por mucho tiempo. Los casos de la Unión Soviética en la década de los cincuenta y de Japón en los sesenta y setenta ejemplifican el desacelere del crecimiento económico una vez la gran movilización de insumos productivos alcanza un límite (Véase Krugman, Paul, "The Myth of Asia's Miracle", en: *Foreign Affairs* 73(6), 1994, pp. 62-78).

otros países). Aún en el caso de que el sector exportador lograra el desarrollo económico que los promotores de la competitividad esperan, en las condiciones de desarticulación social de nuestras sociedades, este desarrollo económico beneficia a pocos. El incremento en la productividad y las ganancias del sector exportador no se traduciría en aumentos del salario real de los trabajadores ni en una notoria expansión de nuestras demandas domésticas.

Alain De Janvry señala los efectos en toda Latinoamérica de nuestra desarticulación social. En estos países, un aumento en la productividad de los trabajadores no se traduce en aumentos salariales, lo que sí ha ocurrido para un país como los Estados Unidos. La distribución del ingreso ha empeorado en las naciones latinoamericanas a pesar del alto crecimiento, en general, del producto interno bruto¹⁵. Además, la desarticulación social crea las condiciones objetivas que justifican políticas laborales regresivas y represivas.

Sin entrar en la discusión de las bondades o perjuicios derivados de las aperturas económicas y de los procesos de ajuste estructural realizados en la última década a lo largo y ancho de Latinoamérica, es importante advertir sobre algunos de sus resultados. Es necesario entender cómo el aumento de las exportaciones se ha logrado mediante la disminución del mercado interno. Manuel Castells y Roberto Laserna advierten sobre los esfuerzos por integrar nuestras economías al sistema mundial mientras se desintegran nuestras sociedades. Fajnzylber agrega que alcanzar una competitividad espuria apenas tiene efectos a corto plazo que amenazan la cohesión social al interior de los países¹⁶. Resurge, entre otras, la pregunta: ¿para qué el desarrollo económico de unos pocos si la mayoría seguirá en la pobreza?

En los discursos sobre la competitividad hay poco espacio para los problemas de conseguir una distribución más equitativa del ingreso. Los modelos destacan la importancia de las características de la industria y de la nación para los resultados a nivel empresarial. La mayor parte de las propuestas relacionadas con la competitividad tienen como objetivo

¹⁵ Véase el primer capítulo de De Janvry, Alain, *The Agrarian Question and Reformism in Latin America*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1981.

¹⁶ Castells, Manuel y Roberto Laserna, "The New Dependency: Technological Change and Socioeconomic Restructuring in Latin America", *Sociological Forum*, 4(4), 1989, pp. 535-559, y Fajnzylber, Fernando, ídem.

INEQUIDAD Y POBREZA EN AMÉRICA LATINA

Uno de cuatro latinoamericanos vive en condiciones de pobreza. Aunque el porcentaje de la población en estas condiciones ha disminuido en las últimas cinco décadas, el crecimiento económico de la región y sus propuestas políticas han sido insuficientes para reducir el número absoluto de pobres. Según informes del BID para 1995, 35.1% de la población de Latinoamérica y el Caribe estaba por debajo de la línea de pobreza y 18.8% por debajo de la línea de extrema pobreza. Esto indica que en ese año había 165.6 millones de pobres en la región. El número absoluto de pobres es ahora el doble del número existente hace 40 años.

Las brechas sociales en la acumulación de capital humano han acentuado la proporción de población en condiciones de pobreza y la distribución inequitativa del ingreso. Quince de los 17 países de la región muestran índices de inequidad más elevados que aquellos encontrados en países de similar nivel de desarrollo económico. Los estudios muestran que nuestra inequidad social afecta la productividad y el crecimiento económico de la región. Además, limita sus procesos de democratización y modernización.

mejorar el desempeño de las empresas privadas. En la competitividad espuria el éxito empresarial surge de un menor bienestar individual y social; es necesario apoyar las iniciativas que contribuyan, a la vez, a la competitividad y al bienestar de los trabajadores.

La competitividad promete utopías de abundancia: consumo masivo y creciente, muy por encima de las necesidades básicas. A través de la industrialización, los países pobres dejan de producir "las cosas equivocadas" y comienzan a producir artículos "más sofisticados", bienes con un mayor valor de intercambio. Aunque no se augura un camino fácil, esta receta no captura la complejidad del reto. Es necesario incorporar a las discusiones sobre la competitividad temas centrales en economía política como los modelos de industrialización, los términos de intercambio y el intercambio desigual, las desarticulaciones sectoriales y sociales, las diferentes elasticidades en la demanda de bienes y el imperialismo financiero. Cualquier esfuerzo en esta dirección ayuda en la compren-

sión de las complejas realidades de las economías menos desarrolladas en un mundo cada vez más interconectado.

LA ALTERNATIVA DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

En los últimos diez años, la preocupación por el deterioro ambiental agregó una tercera dimensión a las discusiones sobre desarrollo. La dimensión ecológica se articuló con las dimensiones económica y social en lo que se denomina el triángulo del desarrollo sostenible. Los esfuerzos por alcanzar el crecimiento económico y la equidad social venían de tiempo atrás. Ni siquiera la preocupación por la sostenibilidad es nueva. Uno de los orígenes del término sostenibilidad está relacionado con la capacidad de un programa de mantener un nivel de beneficios por un período de tiempo, aún después de la partida de quienes diseñaron o financiaron el programa (ver el Capítulo 2). Lo nuevo consistió en integrar bajo un solo concepto, desarrollo sostenible, tres grandes propósitos: el desarrollo económico, la sostenibilidad ecológica y la equidad social.

El camino recorrido por alcanzar estos tres propósitos en forma balanceada tiene algunos éxitos y desalentadores fracasos. Privilegiar sólo el desarrollo económico parece no ser el camino. Muchas estrategias que han propuesto aumentar la torta para después repartirla mejor se han quedado, a duras penas, en alcanzar el primero de los dos objetivos.

El ideal del desarrollo nacional en los últimos 50 años ha tenido dos objetivos primordiales: lograr un mayor crecimiento económico y una mayor equidad social. Sin embargo, en múltiples ocasiones la historia nos muestra que la equidad no se ha logrado con el crecimiento. El objetivo privilegiado en la mayoría de los países ha sido el de lograr un crecimiento económico, postergando para un futuro no determinado la pregonada igualdad.

Fajnzylber señala cómo entre los años 1965 y 1986 ningún país latinoamericano alcanzó un crecimiento económico promedio mayor al 2.4% anual en el producto nacional bruto mientras alcanzaba un nivel de equidad en el cual el 40% de la población más pobre recibía al menos el 0.4% del ingreso nacional obtenido por el 10% más rico. Algunos países, como Brasil, Colombia y México alcanzaron tal nivel de crecimiento económico pero no lograron el nivel de equidad señalado. Argentina y Uruguay alcanzaron la equidad pero no el crecimiento que

Fajnzylber define en su análisis. En fin, ningún país latinoamericano logró cumplir con ambos objetivos¹⁷.

Castañeda hace un recuento de los intentos en diversos países por concentrar la política estatal en disminuir la inequidad. La continuidad de estas políticas no ha existido por muchas razones, algunas políticas (cambio de gobierno en Jamaica y Nicaragua), otras de fuerza mayor (golpes de estado en Chile, Brasil y Perú), y aún otras por razones económicas (el problema de lograr una distribución de bienes y servicios para toda una población con la sola producción del sector formal de economías como las latinoamericanas, donde al menos el 50% de la población no contribuye nominalmente con esa producción)¹⁸.

Los esfuerzos por preservar el medio ambiente en Latinoamérica tampoco conforman un panorama ejemplar. Aunque los países de la región han sido partícipes y signatarios de los acuerdos ambientales mundiales, y se han creado instituciones y leyes ambientales en casi todos ellos, los avances en términos reales son muy escasos. La deforestación y pérdida de biodiversidad es cada día mayor, la conservación de aguas y cuencas es prácticamente inexistente, y los problemas de contaminación se agravan en todas las naciones.

Existen límites ecológicos al crecimiento económico. Hasta hace poco los criterios económicos eran los únicos criterios considerados en las actividades productivas. En la última década los procesos decisivos comenzaron a incluir criterios ambientales. Un paso adicional que se propone, para lograr el uso eficiente y responsable de los recursos naturales, es cuantificar el capital natural.

El tratamiento integral de los problemas económicos, sociales y ambientales ilumina las interrelaciones entre las distintas dimensiones. La pobreza y la riqueza están ambas relacionadas con el deterioro ambiental. El despilfarro de recursos en el norte es tan insostenible como los problemas ambientales en el sur. Por suerte, hay quienes defienden el derecho de futuras generaciones de gozar de nuestro planeta y pensar en ellas ha traído cambios importantes. La concepción de un desarrollo sostenible condiciona a los actuales patrones de consumo de ciertos

¹⁷ Fajnzylber, Fernando, *Unavoidable Industrial Restructuring in Latin America*, Durham, NC: Duke University Press, 1990.

¹⁸ Véase el capítulo XIII del libro de Jorge Castañeda, *La utopía desarmada: intrigas, dilemas y promesa de la izquierda en América Latina*. Santafé de Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1994.

grupos poblacionales para que no hipotequen el futuro de otros. Además, la conciencia acerca de la sobreexplotación de la capacidad productiva de la tierra ha crecido. En todo esto la visión de largo plazo ha sido fundamental.

DIFICULTADES EN PROMOVER EL DESARROLLO SOSTENIBLE

Por un lado, hay muchas dudas sobre cómo incentivar y controlar la economía para alcanzar el crecimiento económico y la equidad social. Por otro lado, muchos dudan que se puedan hacer compatibles la economía y la ecología. Al menos por ahora es mayor la degradación ambiental por el crecimiento económico que el nuevo dinero que se destina a proteger el ambiente. Pocas veces se logran combinar —al tiempo— las consideraciones económicas, sociales y ecológicas. El acuerdo sobre las bondades del desarrollo sostenible ha crecido. Pero aún faltan más resultados para lograr que la visión y los efectos del largo plazo primen sobre el cortoplacismo.

Los períodos presidenciales en América Latina limitan la vigencia de los planes y programas de gobierno. Por lo tanto, existen dificultades para la planificación de largo plazo necesaria para lograr un desarrollo sostenible. De igual forma, la visión de largo plazo no predomina en el sector privado. La especulación financiera es apenas un ejemplo de las prácticas que sólo dan importancia al corto plazo. Además, muchas empresas tienen que ir más allá de considerar la sostenibilidad de su producción y tener en cuenta la sostenibilidad de los recursos naturales.

El poco entendimiento del concepto de desarrollo sostenible ha dificultado el trabajo interdisciplinario. El concepto se ha asociado con el medio ambiente hasta el punto de que han surgido polémicas entre los “desarrollistas” y los “ambientalistas”. En las Cumbres de Desarrollo Sostenible es usual ver a los delegados de los ministerios de Medio Ambiente como representantes de los países. Rara vez se percatan los ministros de Hacienda, Salud, Educación que el tema es también responsabilidad suya.

Desde dos perspectivas distintas, una culturalista y la otra ecosocialista, surgen otras críticas al discurso del desarrollo sostenible¹⁹. En la

¹⁹ Véase Escobar, Arturo, “El desarrollo sostenible: diálogo de discursos”, *Revista Foro* 24, pp. 98-112.

DE ESTOCOLMO (1972) A RIO (1992) A NUEVA YORK (1997)

Hace 25 años, en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Ambiente Humano en Estocolmo, el medio ambiente pasó a ser tema en la agenda internacional. Desde entonces se crean el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente y ministerios del Medio Ambiente en varios países. En los años ochenta el deterioro ambiental aumentó y en 1987 aparece el libro de la Comisión Brundtland, "Nuestro Futuro Común", que integra por primera vez variables ambientales, sociales y económicas en el concepto de desarrollo sostenible.

El informe de la Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, "Nuestra Propia Agenda", constituye una propuesta propia sobre las prioridades de desarrollo y medio ambiente de la región e incluye temas como la deuda externa, la pobreza y las ciudades insostenibles. En 1992, durante la Conferencia Mundial de Desarrollo y Medio Ambiente en Rio de Janeiro, el debate sobre los grandes temas ambientales de alcance global como el cambio climático, la biodiversidad y los bosques da como resultado la Agenda 21. Los países americanos se reúnen en la Cumbre Hemisférica de Miami en 1995 y conciben el desarrollo sostenible como un capítulo aparte dedicado a temas ambientales como la energía, la biodiversidad y la polución. Las mismas naciones, en la Cumbre de Desarrollo Sostenible realizada en 1996 en Santa Cruz, consideran fundamental el desarrollo sostenible: el crecimiento económico, en condiciones democráticas, debe tener en cuenta un adecuado balance entre las variables económicas, ambientales, sociales e institucionales.

A pesar de todos estos esfuerzos, en la reunión de la Asamblea General de Naciones Unidas de 1997 en Nueva York hubo decepción ante los resultados de cinco años desde los acuerdos de Rio. La percepción es que el mundo va por mal camino por el gran aumento de población y la persistencia de patrones insostenibles de producción y consumo.

primera perspectiva se entiende la cultura como la instancia fundamental de nuestra relación con la naturaleza, y se cuestiona la primacía de la

cultura economicista y científica de occidente. Los efectos nocivos del reduccionismo científico y la economía de mercado son varios. Entre otros, la naturaleza es considerada un objeto, materias primas, recursos para ser explotados. Los seres humanos subordinan la naturaleza para su beneficio propio y sus deseos consumistas aumentan con el tiempo. El punto de vista culturalista hace énfasis en que la naturaleza no es un ser aparte, algo externo a la vida humana. Igualmente, concentra su atención en la dinámica social de las actividades ecodestructivas de los pobres. Por ejemplo, muestra cómo un cierto tipo de desarrollo económico desplaza a comunidades específicas a sitios u ocupaciones desde los cuales se afecta negativamente el ambiente.

Uno de nuestros grandes problemas, según la perspectiva ecosocialista, es que casi todo está economizado. El capitalismo se reestructura a expensas de las condiciones de producción que padecen la mayoría de los trabajadores. Y cuando surgen las críticas ambientalistas, éstas se incorporan al desarrollismo a través de conceptos como la sostenibilidad. En el sistema capitalista, el llamado es a extender y volver eficiente la administración de los recursos, no a la autoimposición de unos límites sensibles. A su vez, esta administración y la vigilancia que pueda salvaguardar el medio ambiente requieren de Estados fuertes, de un mayor centralismo. Según quienes adhieren al ecosocialismo, si algo se logra es la sustentabilidad del capitalismo, no la de la naturaleza.

Las anteriores críticas provienen de opositores radicales al discurso del desarrollo. Por otro lado, para quienes creen en el discurso del desarrollo sostenible los problemas están en los escasos logros por alcanzar integralmente las metas de crecimiento económico, equidad social y conservación ambiental. Las razones de tan limitados éxitos son múltiples: falta de voluntad política, demasiado énfasis en lo económico, poca atención a aspectos tan importantes como la capacidad institucional y las relaciones sociales en la producción de bienes y servicios, confusión alrededor de los conceptos y poca claridad en las prescripciones, impiden mejores resultados. De cualquier forma, el concepto del desarrollo sostenible es valioso porque integra tres objetivos: el crecimiento económico, la equidad social y la sostenibilidad de los recursos naturales.

El trabajo interdisciplinario detrás del concepto y su visión de largo plazo harán posible una mejor interacción entre los diferentes actores que quieren lograr metas coherentes y comunes, y aumentarán la probabilidad de un mejor futuro para nuestras sociedades.

UNA MIRADA A LAS POSIBILIDADES DEL FUTURO

En el nuevo milenio las nuevas tecnologías, las nuevas interdependencias y los nuevos actores sociales serán fundamentales. Las nuevas tecnologías de transporte y comunicación han acortado distancias y eliminado algunas ventajas locativas. La biotecnología y el reciclaje contribuyen a remplazar materias primas que provienen, por lo general, de países poco industrializados.

El patrón de las nuevas interdependencias entre las naciones consta de países desarrollados económicamente que exportan su base industrial y muchas otras naciones que se industrializan, pero para las cuales la industrialización ya no es automáticamente sinónimo de desarrollo económico.

Por último, el panorama contará con mayor cantidad de mujeres en la fuerza laboral y con muchas personas que trabajan en el sector informal y quieren tener acceso a los privilegios del sector formal²⁰.

En este contexto, los retos para los latinoamericanos son múltiples: transferir, adaptar y usar la tecnología apropiada, encontrar nichos ventajosos en la economía global, y dar adecuadas oportunidades a sus trabajadores en el proceso.

El desarrollo sostenible y la competitividad auténtica son sinérgicos, son dos conceptos que se complementan. Las empresas cuya responsabilidad social signifique trabajadores bien remunerados y satisfechos, y cuya responsabilidad ambiental consista en disminuir sus desechos y el consumo de recursos por unidad de producción, son empresas competitivas gracias a su eficiencia. Por el contrario, la competitividad espuria basada en salarios bajos y sobreexplotación de los recursos naturales entra en conflicto con el desarrollo sostenible.

Nuestras riquezas naturales, una ventaja comparativa de América Latina, están en riesgo por una explotación no sostenible. Pocas veces la transformación del capital natural en otras formas de capital conserva el balance adecuado para un desarrollo sostenible. Por otra parte, no aprovechamos ciertas oportunidades: el potencial de nuestros bosques y biodiversidad, las posibilidades ecoturísticas de nuestra tierra, el desarrollo

²⁰ Véase Portes, Alejandro y Douglas Kincaid, "Sociology and Development in the 1990s", *Sociological Forum* 4(4), 1989, pp. 479-503.

de la etnobotánica y su importancia en el mundo farmacológico, y el potencial de agricultura orgánica y el mercadeo de nuevas especies extractivas como las castañas y las frutas endémicas, entre otras, podrían impulsar sectores competitivos y a la vez fomentar el desarrollo sostenible.

Nuestros trabajadores son igualmente dejados de lado cuando deberían ser ellos el centro de cualquier política y programa. Por ejemplo, alrededor de la mitad de la fuerza laboral latinoamericana trabaja en el sector informal de la economía. Es decir, trabaja sin la protección de las distintas legislaciones laborales que sí son respetadas en el sector formal.

Pensar en la competitividad nacional también requiere diseñar estrategias para las pequeñas unidades productivas. Las micro o pequeñas empresas que constituyen un poco más del 90% de las empresas en América Latina. La mayoría de estas empresas opera en el sector informal, sin cumplir con la legislación laboral, las regulaciones ambientales o la legislación impositiva. A pesar de ello, las estrategias económicas en la región favorecen a las grandes empresas. Estas grandes empresas cuentan con muchos instrumentos para ser competitivas mientras que las pequeñas y micro empresas apenas luchan por subsistir²¹. Además de invertir en estas empresas, se requiere diseñar un nuevo entorno legal e institucional que dé al pequeño empresario una oportunidad de participar en la generación de riqueza y en el fortalecimiento de la sociedad civil.

Por otro lado, la riqueza cultural de América Latina podría aprovecharse para combinar competitividad auténtica con desarrollo sostenible. Los conocimientos ancestrales de nuestros pueblos indígenas, enmarcados por un sistema de valores que fomentan el respeto y uso adecuado de los recursos naturales, constituyen valiosos ejemplos para nuestro desarrollo.

Explorar actividades económicas fundamentadas en nuestros recursos y culturas, tales como el ecoturismo, la etnobotánica y la agricultura orgánica, son formas de competir y crear oportunidades para las poblaciones rurales. Reconocer lo nuestro puede ser la base de prácticas económicas sostenibles.

²¹ Es importante recordar la estrecha interrelación entre el sector informal y el sector formal en cualquier economía. El sector formal promueve y aprovecha la existencia de un sector informal para abaratar sus costos por mano de obra y para introducir flexibilidad en el mercado laboral.

En últimas, el desarrollo sostenible y la competitividad auténtica van de la mano porque ambas atienden las necesidades humanas y promueven mejores relaciones sociales. En la producción o distribución de los resultados de las actividades económicas o de las actividades sociales, las relaciones entre los distintos actores determinan lo que pueda pasar. Al interior de las empresas, las relaciones sociales determinan qué se produce, cómo se realiza esta producción y quién se apropia de sus excedentes. En una sociedad, las relaciones entre sus miembros determinan no sólo la división social del trabajo sino, también, cómo se asumen las responsabilidades por los bienes comunes.

Cada vez son más los temas que exigen una visión compartida de largo plazo: la explotación y contaminación de los océanos y las cuencas hidrográficas, el uso del espacio exterior, la destrucción de la capa de ozono, los riesgos de accidentes nucleares y la pérdida de la biodiversidad. Los tratados internacionales son un avance en esa dirección. Mientras tanto, a niveles individuales y organizacionales, los patrones insostenibles de producción y consumo han de cambiarse por patrones de producción y uso más racionales. Con el tiempo, como lo indica el Capítulo 2 de este libro, se podrá lograr un balance entre las diferentes formas de capital y el trabajo humano.

El carácter social de la producción se hace más visible a medida que se solicita una mayor cooperación y aumenta el control en los procesos. Las cambiantes condiciones de producción exigen hoy mayor celeridad en las respuestas y éstas pocas veces favorecen a la mayoría de trabajadores: innovación tecnológica y organizacional, mayor disciplina, menores salarios y menores costos de materia prima. Es indispensable preguntar, en la lucha por la supervivencia económica, ¿cuáles son los efectos de la restructuración de las condiciones de producción? ¿Cómo generar innovaciones que no bajen el nivel de empleo y mantengan el control de los trabajadores sobre el proceso de producción? ¿Cómo disminuir la explotación para mejorar las condiciones de vida de los trabajadores?

Con el tiempo hemos acumulado conocimientos sobre las características de diferentes sociedades y los efectos de distintas acciones. Hoy contamos con una mayor conciencia en diversos temas y hay una realidad que nos favorece. El acceso a la información se ha incrementado tanto en los últimos años que las posibilidades democráticas también han aumentado. Ahora, débiles y fuertes, grandes y pequeños, pueden

utilizar medios masivos de comunicación. El acceso a ellos ha permitido que sus voces no sean reprimidas por el poder político o por el poder económico. Voces que antes no tenían eco hoy lo tienen.

En el poder de más conocimientos, de una mayor conciencia y de unas comunicaciones más democráticas están buena parte de las posibilidades de un futuro mejor. Un futuro en el cual los seres humanos conservemos la naturaleza que aún nos queda y convivamos mejor unos con otros. Los retos, como las posibilidades, son enormes.

Capítulo 2. EL DESARROLLO SOSTENIBLE EN LAS AMÉRICAS

*Alfredo Sfeir-Younis
El Banco Mundial*

INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas se han presenciado enormes cambios en la visión de cómo impulsar el desarrollo económico en Latinoamérica. El período después de la Primera Guerra Mundial presenció grandes inversiones en infraestructura, como la generación hidroeléctrica, el transporte y las telecomunicaciones, con el fin de establecer las condiciones necesarias para el crecimiento acelerado y sostenido —el tan ansiado “despegue” de Rostow.

Los años sesenta y setenta auspiciaron visiones del desarrollo rural y urbano, con una agenda de políticas encabezada por programas sociales cuyo propósito era resolver preocupaciones de equidad y la pobreza. Después llegó la era del ajuste estructural de los años ochenta para mejorar el manejo macroeconómico y aliviar los desequilibrios resultantes de las crisis energéticas y de la deuda. Más recientemente, el mundo de las políticas ha entrado en un nuevo período, donde postula el objetivo del desarrollo sostenible.

Toda perspectiva del desarrollo se traduce en decisiones específicas: con respecto a la inversión, la política y la reforma institucional. En lo que atañe al crecimiento y la acumulación de capital, estos marcos ofrecen prioridades alternativas con respecto a la acumulación de uno o más formas de capital necesarias para el proceso de desarrollo —sea capital físico y financiero, capital humano, u otros.

En el último medio siglo, la ejecución de estas perspectivas ha variado mucho, según condiciones coyunturales y las capacidades intrínsecas del sistema político y social de cada país. En la mayoría de los

casos, estas perspectivas desarrollistas nunca se aplicaron de manera consistente, uniforme o consecutiva, pues los países estaban en diferentes etapas de su ciclo de desarrollo.

La ejecución de los enfoques arriba mencionados por supuesto no fue sin controversia. Hubo amplio debate sobre los méritos de las políticas que se abogaban, su potencial social, su impacto ambiental, su factibilidad política y sus efectos netos sobre el bienestar de la población. Algunos de estos enfoques se han reciclado más de una vez, por ejemplo el enfoque del desarrollo rural. Vale notar, que los tomadores de decisiones han demostrado escrúpulos legítimos sobre la validez de adoptar nuevos paradigmas o modas que podrían considerarse "políticamente correctos".

En retrospectiva, queda claro que el nuevo paradigma del "desarrollo sostenible" levanta una serie de preguntas:

1. *El concepto.* ¿Qué es el desarrollo sostenible? ¿Cuál es su origen dentro del contexto general del desarrollo económico?
2. *El origen.* ¿Es nuevo este planteamiento? ¿Es que las políticas ambientales son algo novedoso en la toma de decisiones, o puede decirse que siempre han existido, implícita o explícitamente?
3. *El marco.* ¿Cuál es la relación entre la sostenibilidad, el crecimiento y el desarrollo? ¿Hay algún marco analítico común que permite resolver aspectos de política de manera consistente e integrada?
4. *Las opciones políticas.* ¿Cómo difieren las políticas de desarrollo sostenible de políticas tradicionales que vinculan el crecimiento con el desarrollo económico? ¿Cuál es la secuencia óptima de instrumentos de política para obtener tanto el crecimiento como la sostenibilidad?
5. *El proceso de reforma.* ¿Qué alcance tienen los cambios de política que se derivan del paradigma del desarrollo sostenible? ¿Cómo calzan otras dimensiones —como la competitividad, la privatización, la orientación del mercado— dentro de este cuadro?
6. *La legitimidad.* El desarrollo sostenible, ¿es un enfoque que ha llegado para quedarse, o sea, es legítimo en términos prácticos e intelectuales? ¿O es sencillamente otra moda que pronto se olvidará?
7. *Vínculos con la competitividad.* ¿Cuáles son las relaciones claves entre el desarrollo sostenible y la competitividad? ¿Podría ser que el desarrollo sostenible presenta obstáculos a la competitividad? ¿Podría ser que perseguir la competitividad acelera el deterioro ambiental, al agotar la base de recursos naturales y humanos?

Queda fuera del alcance de este capítulo responder a estas preguntas por completo. El objetivo principal es presentar los elementos fundamentales del debate actual sobre el desarrollo sostenible, tanto en lo práctico como en lo conceptual. Específicamente, este capítulo hará lo siguiente:

1. Se dirigirá al concepto del desarrollo sostenible, comenzando por una definición pragmática, basada en programas de desarrollo completados.
2. Identificará maneras alternativas de derivar una definición operacional de la sostenibilidad, particularmente en relación con los conceptos y las prácticas del crecimiento y el desarrollo económico.
3. Caracterizará brevemente la naturaleza del desarrollo sostenible en las Américas, reseñando tanto su carácter único como su diversidad dentro del hemisferio.
4. Identificará algunos vínculos entre la sostenibilidad y la competitividad y
5. Propondrá las bases de una plataforma para la acción.

El concepto del desarrollo sostenible tiene muchos orígenes, pero es importante reconocer a dos en particular:

Primero. El concepto del desarrollo sostenible se deriva de la preocupación con la capacidad de apoyar programas de desarrollo, y por tanto mantener un nivel determinado de los beneficios netos que fluyen de dichos programas. Si bien se ha aprendido mucho sobre cómo implementar un programa de desarrollo, es menos lo que se sabe sobre cómo hacerlo sostenible. Algunos hasta conciben a la sostenibilidad como la prueba final de una intervención de desarrollo. En la mayoría de los casos, esto se ha traducido en especial atención al flujo futuro de los beneficios del proyecto una vez que la asistencia del donante se haya desplegado por completo.

Las consideraciones sobre la sostenibilidad se han relacionado principalmente con preocupaciones específicas de la efectividad del desarrollo, y con cuestiones administrativas, es decir cómo diseñar proyectos sostenibles a largo plazo.

Apoyando las prácticas de valuación ex-post, se acepta comúnmente la siguiente definición de la sostenibilidad:

"Un determinado proyecto-inversión es sostenible cuando puede conseguir un nivel de beneficios netos durante un período extendido, y después de que no se disponga de la asistencia del donante en sus varias formas".

El corazón de esta definición es el enlace explícito que se hace entre mantener un nivel de beneficios, y la "vida económica" que se concibe para proyectos, programas y políticas, y en cierto sentido, a la reforma institucional.

Segundo. El concepto del desarrollo sostenible también deriva del esfuerzo de establecer una relación robusta entre la acumulación de capital y criterios sociales y ambientales. Como se explicará más adelante, la discusión sobre la sostenibilidad frecuentemente se ha centrado sobre la conservación de recursos naturales y la administración ecológica. El énfasis ha sido sobre la sostenibilidad ecológica —cómo optimizar la distribución y el uso del capital natural.

Hoy en día casi toda la atención se le presta a la segunda connotación. Pero, antes de considerarla a mayor profundidad, vale la pena dirigir algunos comentarios al primer concepto.

El debate sobre la sostenibilidad del desarrollo tiende a centrarse sobre la identificación de los "determinantes" principales de la sostenibilidad. En el caso del Banco Mundial éstos se identifican por medio de reportes de evaluación de proyectos y programas completados, o cuya ayuda internacional de desarrollo haya terminado. Ejemplos de tales reportes abundan. Se han llevado a cabo algunos estudios seccionales, incluyendo bancos, compañías de financiamiento del desarrollo, la educación, la agricultura y otros. El lector hallará un enfoque comprensivo sobre el tema en la *Revista Anual para Evaluación de Resultados* de 1988, del Banco Mundial.

EL CONCEPTO DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

Los componentes de la sostenibilidad pueden agruparse bajo varios rubros, entre los cuales los más comunes son: instituciones, recursos humanos, compromiso gubernamental, organizaciones comunitarias/sociales y diseño de programas. Esta selección hace evidente el foco de la discusión: cómo ejecutar un proyecto con éxito.

No sería nada sorprendente concentrar la discusión sobre los arreglos organizacionales existentes (como las agencias involucradas, la asignación de responsabilidades y el liderazgo) —sobre todo en casos donde las intervenciones de desarrollo reflejan un corte transversal, o contienen muchísimos componentes (los famosos proyectos "de Árbol de Navidad"). En la mayoría de los casos, se descubre que la sostenibilidad y, por tanto, la efectividad de la ejecución disminuye cuando las actividades del proyecto obstaculizan la capacidad de absorción, y empeoran los cuellos de botella institucionales.

Tampoco es sorprendente descubrir que el debate sobre la sostenibilidad le pone gran énfasis al "desarrollo de recursos humanos". En las etapas tempranas de la discusión, el temario de la sostenibilidad exhibía una relación más estrecha con la disponibilidad de pericias que con otros aspectos de recursos humanos, como la organización comunitaria, el empoderamiento o la gobernación. La idea clave era que se lograría la sostenibilidad si el esfuerzo de desarrollo se acompañaba con una composición de pericias que correspondía con el alcance y la complejidad del esfuerzo. En este aspecto, el debate se centraba sobre la asistencia técnica, y sobre todo en operaciones con amplio uso de expatriados. De ahí las interrogantes que han surgido sobre el papel del expatriado en muchas operaciones, y las pautas óptimas para su relevo.

Era además necesario enfocar sobre el "compromiso del gobierno", como elemento de la sostenibilidad financiera, y sobre cómo crear un ambiente que afirme el propósito del proceso y su identidad (en términos de quién es "dueño" del proyecto). En cuanto a la sostenibilidad financiera, era de esperarse que los gobiernos continuarían distribuyendo fondos adecuados para la operación y el mantenimiento de los proyectos al paso que los donantes paulatinamente reducían su contribución financiera en una operación dada. Una contribución inadecuada por parte del gobierno disminuiría la sostenibilidad al mediano y largo plazo. Recientemente se ha abierto una discusión sobre los enlaces entre la sostenibilidad del esfuerzo de desarrollo y la "identidad".

Otro elemento importante de la discusión eran los "parámetros de diseño". Era común vincular la sostenibilidad con la "calidad de ingreso" y la "preparación de proyecto". En este aspecto, y entre todos los parámetros de diseño (como el tamaño, la composición, la ubicación y la tecnología) se le presta atención especial a la vida económica de una operación, es decir, el horizonte temporal del diseño original de un proyecto. La experiencia

enseña que, si bien un proyecto puede haberse diseñado para rendir beneficios durante un período, para dar un ejemplo, 50 años, en la práctica actual no es sorprendente descubrir que haya rendido beneficios por sólo 20 años. Esto se ve en el caso de presas hidráulicas, las cuales están sujetas a la sedimentación. Al avanzar la sedimentación, la capacidad de almacenaje de la presa disminuye; su operación se vuelve menos efectiva, y su habilidad de "sostener" el nivel de beneficios esperado disminuye acordeamente. Ha habido casos donde una represa se diseñó para funcionar de 60 a 100 años, pero duró menos de diez.

Para demostrar la importancia que juega este parámetro en obtener niveles óptimos de sostenibilidad, un reciente estudio (véase Sfeir-Younis y Dragun, 1993), notó que al ritmo presente de sedimentación que ocurre en la mayoría de las vertientes, el mundo perderá no menos de la tercera parte de su capacidad de generación hidroeléctrica en los próximos años. Lo que es más, si la tasa actual de sedimentación aumenta tan sólo en un uno por ciento, se perderá casi las dos terceras partes de la capacidad diseñada actual.

Es importante decir que los cambios en la longevidad económica de un proyecto no solamente se influyen por factores naturales como la erosión y la sedimentación, sino también por una combinación de factores humanos, políticos, institucionales, financieros y culturales/sociales. Una situación que ilustra este punto es el uso de expatriados como consultores de proyectos sin la adaptación necesaria a las condiciones locales. Una vez que los expatriados han partido del área del proyecto muchas de las actividades asociadas tienden a desvanecerse. La experiencia demuestra que es más bien la regla que la excepción, que no hay estipulaciones para la capacitación de relevos en el país anfitrión. La vida económica de tales proyectos se acorta por el modo en que los recursos financieros del gobierno y de donantes extranjeros se combinan al mediano y largo plazo.

Las implicaciones de violar los parámetros del diseño original de proyectos y programas, en este caso la vida económica del proyecto, es que el beneficio total de éste es muy inferior a lo que se vaticinaba. En muchos casos los "beneficios" hasta resultan negativos.

Una vasta literatura se dirige a esta dimensión del desarrollo sostenible la cual, infortunadamente, muchos practicantes han ignorado por completo. Esto precluye la evolución de un proceso dialéctico con significado, basado en la experiencia, y que abarque una variedad de puntos

de vista. Como lo expuso el Banco Mundial (ver OED, *Revista Anual de Evaluación de Resultados* para 1988), este concepto de "sostener el esfuerzo" de desarrollo permite formar ideas útiles para entender la discusión sobre la sostenibilidad. Al nivel micro, las preocupaciones y los conceptos traslapan con la literatura actual sobre la sostenibilidad ambiental y social.

Este concepto general debe ser parte íntegra del diseño y la ejecución de programas orientados hacia el mejoramiento de la competitividad de las Américas. Los principales determinantes de la sostenibilidad parecen ser casi idénticos a los que a largo plazo determinan la competitividad. Específicamente, los tomadores de decisiones deben preguntarse por qué un determinado activo, programa o proyecto pierde parte de su vida económica. Esto les permitirá entender mejor lo que es vital para lograr la sostenibilidad y la competitividad.

Una investigación empírica del desarrollo sostenible

Antes de dirigirnos a la definición (o definiciones) del desarrollo de mayor vigencia en el debate actual, conviene resaltar los hallazgos de un estudio-evaluación sobre la sostenibilidad que condujo el Banco Mundial entre 1986 y 1992. El término "evaluación" se refiere a evaluación ex-post: un ensayo interpretativo del desempeño de desarrollo, basado sobre operaciones completadas —proyectos, programas, asistencia técnica, diálogo sobre políticas.

La meta principal de la evaluación era formar una visión comprensiva del desempeño de la asistencia de desarrollo a lo largo de un período extendido de tiempo. Se le puso énfasis especial a factores que afectan el desempeño de proyectos, y sobre las fuerzas que gobiernan la sostenibilidad de los proyectos en todos los sectores, a saber: la agricultura y el desarrollo rural, la industria, las corporaciones de financiamiento de desarrollo, la energía, las telecomunicaciones, las aguas negras y la basura, el transporte, la educación, la nutrición y salud de la población, y a la asistencia técnica de proyectos.

Era notable que en la coyuntura en que se condujo esta investigación, la definición de la sostenibilidad que guiaba el análisis era muy amplia. Esto le dio gran latitud a los oficiales evaluadores para "declarar" su propio criterio de qué precisamente era la medida de su evaluación.

La base de datos recoge información sobre 557 proyectos. Como se verá en el Cuadro 1, casi la tercera parte de todos los proyectos eran del sector agrícola y de desarrollo rural (178 proyectos). Otras divisiones importantes en la población de proyectos eran: las corporaciones de financiamiento de desarrollo (56 proyectos), la energía (50 proyectos), agua y basura (51 proyectos), el transporte (82 proyectos) y la educación (50 proyectos).

CUADRO 1
ANÁLISIS DE SOSTENIBILIDAD:
NÚMERO DE OPERACIONES POR SECTOR

Sector	Número de proyectos
1. Agricultura y desarrollo rural	178
2. Industria	27
3. Corporaciones financieras de desarrollo	56
4. Energía	50
5. Telecomunicaciones	10
6. Abastecimiento de agua y desechos sólidos	51
7. Transporte	82
8. Urbano	29
9. Educación	50
10. Población, salud y nutrición	4
11. Proyectos no aprobados	20
TOTAL	557

Fuente: Banco Mundial

Se utilizó un enfoque de "preferencia declarada" para llevar a cabo la evaluación, comprobando las declaraciones sobre sostenibilidad de todas las 557 operaciones. Todas las declaraciones se cuadraron en una matriz. Las filas indicaron el tipo de operación, mientras que las columnas clasificaban la información en dichos reportes. La fila para un proyecto de irrigación podría incluir una declaración como la siguiente: "este proyecto no será sostenible porque el gobierno no proveerá los recursos

financieros necesarios para su operación, mantenimiento y reparaciones". Esta declaración se colocó en una columna titulada "Preocupaciones de la sostenibilidad". La siguiente columna, para dar otro ejemplo, podría incluir "Preocupaciones ambientales y ecológicas de la sostenibilidad".

CUADRO 2
MATRIZ INFORMATIVA

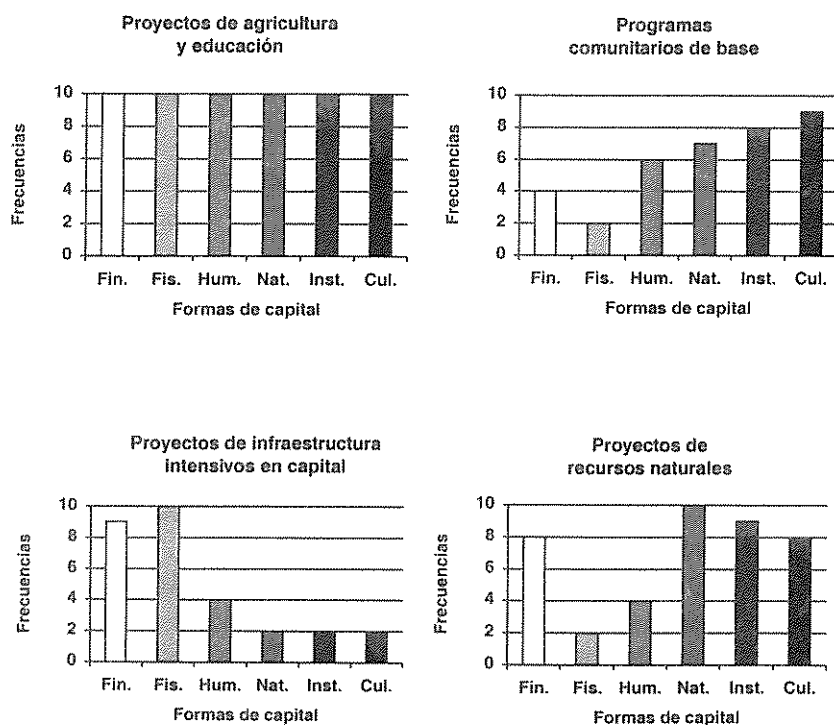
Sector	Información sobre sostenibilidad				
	Diseño y capital físico	Aspectos financieros	Impactos sociales	Institución y organización	Aspectos humanos y culturales
A) Agricultura – Proy. 1 – Proy. 2					
B) Industria – Proy. 1 – Proy. 2					
C) Urbanismo – Proy. 1 – Proy. 2					
D) Transporte – Proy. 1 – Proy. 2					

Este proceso de recopilación y presentación se aplicó a cada proyecto en la población, para crear un enorme agregado de información —la base para el análisis. Como primera aproximación, el proceso de evaluación prosiguió con las siguientes tareas:

- Evaluar, por categoría, la frecuencia de distribución de declaraciones relacionadas con la sostenibilidad.
- Registrar estas declaraciones en una frecuencia de distribución acumulada bajo cada proyecto y cada sector (Cuadro 1);
- Verificar la consistencia de sectores que manifiestan similitudes de diseño o ejecución.
- Establecer los determinantes más importantes de la sostenibilidad para cada sector, y comparar sectores económicos.
- Formular una nueva definición del desarrollo sostenible.

Las frecuencias de distribución obtenidas indican cuántas veces se hizo determinada declaración dentro de una categoría definida (ejemplo, financiera, ecológica, institucional), o a través de categorías (ejemplo, dentro de un determinado reporte, o en el conjunto de reportes). Por ejemplo, la frecuencia más alta de declaraciones de la sostenibilidad en un sector determinado podría correlacionarse con arreglos institucionales, o con el financiamiento, o con cualquier otra categoría. Para evaluar la validez de la información que se consiguió de esta manera, se llevó el análisis a declaraciones de la sostenibilidad de proyectos similares en diferentes sectores de la economía.

FIGURA 1
FRECUENCIAS DE DISTRIBUCIÓN



Con este propósito, proyectos físicos y de uso intensivo de capital, como las carreteras rurales o la infraestructura de irrigación, se reagruparon dentro de proyectos de tipo similar en los proyectos de carreteras, transporte, urbanos e industriales.

La evaluación de métodos produjo resultados notablemente consistentes. El ordenamiento de las frecuencias de distribución de los determinantes críticos de la sostenibilidad fue esencialmente el mismo.

Esta información sirvió de base para un número de conclusiones globales.

A nivel del sector, se identificaron los determinantes más importantes de la sostenibilidad. Se manifiesta un claro patrón, ilustrado en la Figura 1. Por ejemplo, en el caso de la agricultura y la educación, se descubrió que cada determinante de la sostenibilidad era de igual importancia, por lo que consideraciones *institucionales*, *financieras*, *humanas* y otras todas contribuían a la meta del desarrollo sostenible. Una conclusión inmediata era que la agricultura y desarrollo rural y la educación son sectores en el cual lograr la sostenibilidad es notoriamente incómodo y difícil.

Los patrones de sostenibilidad para otros sectores o proyectos varían dependiendo de su tipo y alcance. En proyectos forestales, los factores *ecológicos*, *humanos*, *financieros* e *institucionales* eran vitales; para el transporte y proyectos de infraestructura en general, el *diseño* (capital físico y tecnología) y las consideraciones *financieras* eran más importantes, y así sucesivamente.

Una vez establecidos estos patrones, se hizo un esfuerzo para alcanzar una definición operacional del desarrollo sostenible. La información de los 557 proyectos llevó a la siguiente conclusión sumaria:

"Para alcanzar la sostenibilidad, se necesita alcanzar un equilibrio entre todas las formas de capital que entran en el proceso de desarrollo. Las formas importantes de capital que participan en el proceso son seis: físico, financiero, humano, natural, institucional y cultural".

Si bien la mayoría de los revisores del estudio entendían el uso de los términos *capital físico* y *financiero*, el uso de los términos *capital natural*, *institucional* y *cultural* creó cierta controversia. El denominarlos "capital" se debía a que la sostenibilidad tenía que ver con el imperativo de invertir, o, para ponerlo de otra manera, con una decisión intertemporal sobre el uso de factores a través del tiempo y el espacio. Estas conside-

raciones se aplican a “recursos” naturales, institucionales y culturales. Por lo tanto, el término “capital” también se empleó en esas categorías.

También debe notarse que las nociones de “equilibrio” y de “tipos de capital” son centrales para esta definición operacional de la sostenibilidad.

Con respecto al equilibrio, se resalta la naturaleza de “cartera” del proceso de acumulación, y no cualquier forma específica de capital—sea sencilla o agregada— como se hace frecuentemente en las teorías del crecimiento y acumulación de capital. La noción del equilibrio también subraya la importancia de sustituciones y complementariedades entre todas las formas de capital. Por ejemplo, ¿puede sustituirse capital natural por capital físico y financiero? ¿Cuál es la relación entre el capital institucional y cultural, y la optimización o la acumulación del capital natural? ¿Qué parte juega el capital humano en lograr este equilibrio?

El estudio de evaluación demostró que para lograr un equilibrio determinado se dependía de varios factores, siendo los más importantes:

- patrimonio de capital;
- tasas de sustitución;
- complementariedades;
- disponibilidad de tecnología;
- fuentes alternativas de crecimiento;
- ventajas comparativas y la competitividad;
- factibilidad política.

Formas de capital. El término “capital natural” se utilizó desde el inicio del estudio-evaluación. Refleja una evolución importante, en que los recursos naturales ya no se consideran “materias primas” o “bienes de consumo y servicios”. Al contrario, se consideran como bienes de capital, que deberán proveer servicios en tiempo presente y para generaciones futuras. Esta connotación se ha vuelto un eje central en la evolución de paradigmas del desarrollo sostenible.

Otro rasgo importante del término es el reconocimiento del papel del capital cultural e institucional. Es evidencia de cuanto ha evolucionado la discusión del desarrollo sostenible que este reconocimiento, hoy en día tan obvio, era bastante novedoso en el momento de publicar los resultados de la investigación. Ambas formas de capital representan una dimensión dinámica, orientada hacia entender a la sostenibilidad como proceso. Contribuyen perspectivas importantes sobre mecanismos—como el mer-

cado— que hacen posible el equilibrio necesario para alcanzar en la práctica las metas conceptuales del desarrollo sostenible.

Algunas de las relaciones sustitutivas y de complementariedad entre las formas de capital se presentaron y analizaron en un reporte publicado por la Comisión Económica para Latinoamérica y el Caribe (ECLAC) en 1991, poco antes de la Cumbre de Río de 1992.

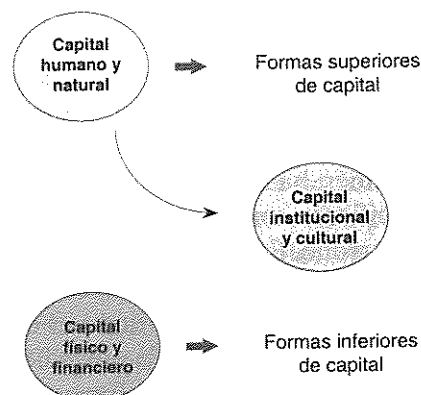
Sobre las jerarquías. El Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial también ha conducido estudios sobre la sostenibilidad en sectores específicos, como la educación o corporaciones de financiamiento del desarrollo. Estos estudios, además de evaluar aspectos *sui generis* de la sostenibilidad al nivel de sector, han expuesto a la luz dos rasgos interesantes. El primero tiene que ver con el concepto de la sostenibilidad financiera; el segundo con la posibilidad de que es posible describir una “jerarquía” entre las diversas formas de capital.

La noción de una jerarquía abre las puertas a un debate sobre la importancia relativa de acumular diferentes formas de capital. En el caso de las corporaciones de financiamiento del desarrollo, el estudio claramente mostró que para éstas la sostenibilidad financiera es la consideración más importante. Esto es lógico, ya que de lo contrario no podrán mantener un nivel aceptable de beneficios a través del tiempo y el espacio. Dado lo sesgado de la manera en que se identificaron los determinantes de la sostenibilidad—sobre todo la importancia primaria del capital financiero— la atención naturalmente se dirigió a una solución de esquina, es decir, donde todas las soluciones se dirigen hacia una sola variable. Siguiendo la noción de jerarquías, se identificaron dos tipos de capital, denominados “superior” e “inferior”. Puede ser que la terminología es algo menos que deseable, ya que viene cargada de valores, pero no deja de ser un concepto útil. Su premisa es que el capital financiero y físico son “inferiores” ya que su existencia de hecho se deriva del capital humano. Esta idea se reacuñó con el término “*man-made capital*”, o “capital producido”. (Ver Herman Daly)

Con el objetivo de reducir el número de “variables independientes”, y facilitar su integración a un mejor entendimiento de la toma de decisiones, las formas “superiores” de capital se resumieron en tres tipos:

- humano/cultural;
- natural;
- institucional.

FIGURA 2
FORMAS SUPERIORES E INFERIORES DE CAPITAL



Lo cultural se definió como la expresión material y no-material del capital humano.

Una de las conclusiones inmediatas fue que “la acumulación de formas inferiores de capital no conduce a las formas superiores de desarrollo”, incluyendo el desarrollo sostenible. Al acumular solamente capital físico y financiero (a expensas de las formas superiores de capital) no se lograrán los objetivos primarios del desarrollo sostenible.

Los resultados mencionados arriba permitieron expandir la investigación con miras a proveer perspectivas sobre la discusión de los vínculos entre la sostenibilidad y la competitividad. La investigación persiguió cuatro objetivos:

1. Ver cómo los practicantes del desarrollo interpretaron el desarrollo sostenible en el curso de los últimos 50 años, mediante una revisión histórica de todos los proyectos completados por el Banco hasta la fecha—más de 2.000 proyectos.
2. Ligar este nuevo concepto del desarrollo sostenible con ideas clásicas del crecimiento y el desarrollo económico.
3. Hallar un marco común para el análisis del crecimiento, la sostenibilidad y la pobreza.
4. Finalmente, operacionalizar las nociones de la sostenibilidad dentro del contexto de la definición auspiciada por la Comisión Brundtland de 1987.

Retrospectiva histórica

Contrario a lo que se cree comúnmente, el desarrollo sostenible y las políticas ecológicas no son aspectos nuevos del debate sobre el desarrollo económico. Siempre ha habido campo para intervenciones y políticas ecológicas, sea implícita o explícitamente. Que tales políticas muchas veces son espejo de la ideología desarrollista que impera en aquel momento es tan cierto hoy como entonces.

Además de la sostenibilidad, un aspecto del estudio-evaluación arriba mencionado fue un examen de los patrones de inversión del Banco Mundial desde su fundación, un período de casi 50 años. Como en el caso de otros aspectos empíricos del estudio, esta investigación se basó sobre una población que consistía en todas las operaciones financiadas por el Banco y completadas —poco más de 2.000 proyectos y programas. Esta investigación después se complementó con otra serie de estudios de envergadura regional y mundial.

Para ilustrar algunos de los rasgos más notables de la relación entre la ideología del desarrollo en un momento particular de la historia, y las políticas ecológicas correspondientes, a continuación se exploran tres períodos. Por supuesto que esta división es un tanto arbitraria, en que temas identificados con un período traslapan con los de otro.

Período de 1949 a 1960

En la zaga de la Segunda Guerra Mundial, la preocupación primordial del Banco era la reconstrucción de Europa, y la asistencia a países en vías de desarrollo para construir economías “factibles”. De hecho, el término “factible” aparecía muy a menudo en esa época. Reflejaba el interés en crear mecanismos en los países en vías de desarrollo que elevaran el crecimiento económico y la prosperidad. El fondo de muchas declaraciones de política de la época fue la visión de Rostow que postulaba “etapas de crecimiento económico”, y, específicamente, una primera etapa que llamó “el despegue”. Gran parte de la discusión tenía que ver con los ingredientes necesarios para el despegue.

El debate no se confinó a los países en vías de desarrollo. En esa época, muchos de los grandes economistas europeos, como Metzler y Keynes, debatieron largamente qué condiciones eran necesarias para la

reconstrucción efectiva de Europa. ¿Deberían los europeos invertir en capital físico, y reparar la devastación de la guerra? ¿O deberían invertir en la estabilización, y reanimar la confianza en los mercados financieros para acelerar el proceso de la recuperación? Estas preguntas pusieron en perspectiva el tema del "equilibrio" entre las diversas formas de capital que contribuían al proceso de desarrollo.

El debate sobre los países en vías de desarrollo se profundizó en la misma dirección. No era sorprendente hallar que las autoridades se dirigían a preguntas como: ¿Qué tipo de inversiones deben financiar los países menos desarrollados para acelerar su crecimiento y lograr la prosperidad? ¿Qué tipos de políticas deben adoptarse para mejorar el ambiente económico? ¿Qué tipo de reformas económicas podrían consolidar los logros potenciales en acumulación de capital?

Si se examinan los tipos de inversión financiadas por vía de la ayuda oficial de desarrollo, es evidente que la mayoría se diseñó en torno a un proceso de acumulación de capital físico. Es decir, se anticipaba que el crecimiento se obtendría como resultado de una expansión del *capital físico*. De hecho, la mayoría de los préstamos del Banco Mundial entonces eran para financiar infraestructura: transporte, carreteras y caminos, plantas hidroeléctricas, sistemas de riego. Pero también era vital robustecer las instituciones que propiciaban la acumulación de *capital financiero*, sobre todo bancos y corporaciones de financiamiento de desarrollo. El crecimiento se veía casi como un derivado de estas dos formas de capital.

Dentro de este contexto, ¿dónde calza la ecología? ¿Qué tipos de políticas ambientales reflejan esa ideología del desarrollo? En primer lugar, implícito en este enfoque está la aceptación de que todas las otras formas del capital existen en abundancia, o no son relevantes a la productividad y los retornos sobre el capital físico y financiero. En forma matemática (Ecuación 1, abajo), el cociente implícito caracterizando la sustitución o la complementariedad entre las diversas formas de capital se aproxima a cero.

$$(1) DS = f(P, F, H, N, I, C)$$

Donde:

DS = Desarrollo sostenible

N = Capital natural

P = Capital físico

I	=	Capital institucional
F	=	Capital financiero
C	=	Capital cultural
H	=	Capital humano

Los esfuerzos por acelerar las tasas de crecimiento eran el sostén esencial de esta ideología del desarrollo. Una visión expansionista impulsaba a casi todas las políticas de la época. Este expansionismo era producto de la convicción que la frontera del desarrollo podía expandirse rápidamente, sobre todo si se impulsaron por la relativa abundancia de ciertas formas de capital.

Entre las formas "abundantes" de capital estaban tanto los recursos naturales, como los bienes y servicios ambientales incluyendo el capital natural. Éstos se trataban como bienes de consumo, o productos intermedios, y no como de bienes de capital que necesitaban administrarse y conservarse a largo plazo. El objetivo central de la época era producir bienes económicos y servicios de estos recursos abundantes.

Luego que las aguas de las Américas debían encauzarse, debían tratarse para ser potables, debían disponerse para el riego. Lo mismo con los recursos forestales, y así sucesivamente. La riqueza natural representaba un inventario que debía de alguna manera explotarse para obtener cierto retorno.

Como resultado, muchos proyectos de recursos naturales se financiaron sea para ofrecer un servicio importante, como los proyectos de agua en áreas urbanas y los programas de riego, o para generar divisas (capital financiero) para financiar el proceso de acumulación de capital o la importación de bienes y servicios. Los proyectos forestales son un ejemplo de la última instancia de intervención. Los bosques abundantes se explotaban para generar ingresos por comercio a muy corto plazo.

En cuanto al aspecto de establecer políticas, la visión expansionista se tradujo en políticas expansionistas para con los recursos naturales y el ambiente; la meta era facilitar la expansión de la frontera del desarrollo en cuantas áreas fuera posible. El acceso a los recursos naturales se facilitaba por inversiones en la infraestructura y por precios para la adquisición de derechos que eran bajos o hasta negativos. En la agricultura, la visión expansionista de recursos naturales se manifestó en programas para controlar o erradicar las enfermedades tropicales, como la malaria, y por lo tanto, crear el potencial para captar recursos naturales

adicionales. Los impactos ecológicos de la industrialización o de la sustitución de importaciones se aceptaban como un costo razonable del crecimiento más rápido.

Algunas instituciones financieras internacionales tenían una política explícita de no involucrarse en inversiones o programas que dañaban el ambiente. Esto era posible ya que la frontera del desarrollo en los países en vías de desarrollo abría un número significativo de opciones, puesto que las inversiones ambientalmente dañinas podían rechazarse sin reducir los ritmos de préstamos.

El período 1960-1980

Durante estas dos décadas ocurrieron muchos eventos que transformaron la ideología del desarrollo. Los eventos no se identifican aquí en orden consecutivo ya que muchos ocurrieron casi simultáneamente.

De mayor importancia es que la ideología del desarrollo se impulsó por nociones de política social. Hubo un movimiento fuerte hacia un mejor entendimiento de la pobreza, y mayores intervenciones para su alivio. Al paso que las clases económicas más bajas crecían a un ritmo que se incrementaba, en casi todos los programas se daba cierta preocupación con la equidad, y con responder a necesidades humanas básicas. Proyectos específicos para ayudar a los pobres, incluyendo programas de intervención directa, se pusieron de moda tanto en los sectores rurales como urbanos.

Como respuesta a estas preocupaciones de equidad, la administración de los recursos naturales y las políticas ambientales en las Américas también abrazaron una dimensión social que se tradujo en un número de políticas redistributivas, asignaciones de títulos de propiedad como parte de la reforma agraria, e intervenciones especiales para beneficiar al desposeído, a la mujer y a la pequeña empresa. El uso de los recursos naturales no se optimizaba, en el sentido que los economistas piensan hoy de la optimización. La preocupación era más bien con la naturaleza posiblemente redistributiva de estos recursos. Así que el asunto de la posesión de los recursos era más importante que la productividad esperada de ellos, o la optimización de su uso a través del tiempo y el espacio.

Un hito clave fue el discurso de Robert McNamara en Nairobi en 1973, intitulado "El asalto a la pobreza", que puso el escenario para un

número de declaraciones de política centrales. La mayoría tocaban el tema del desarrollo rural, y daban prioridad a los pobres rurales y a la pequeña empresa. Una de las metas claves era el de "incrementar la productividad de los elementos improductivos en las manos de los pobres". Este énfasis sobre la productividad era esencial, si bien en retrospectiva los aspectos sociales y de equidad eran los que al fin y al cabo impulsaban el programa.

Vale la pena reseñar dos aspectos de esta política. Primero, que con pocas excepciones las políticas de recursos naturales ponían mayor énfasis sobre la productividad y la equidad social, más que sobre la conservación y la administración. Segundo, que un nuevo juego de elementos básicos era necesario para tener un ambiente que permitiría elevar la competitividad. En el caso, por ejemplo, del desarrollo rural, el énfasis estaba sobre la competitividad mejorada de la microagricultura y de empresas rurales.

Este concepto asumía que las empresas de gran tamaño en los sectores prominentes de la economía podrían cuidarse a sí mismas. Sobre todo en el área de materias primas y cultivos básicos, este era el punto de vista prevaleciente. El resultado de esta política fue una actitud floja hacia las regulaciones ambientales, sobre todo dentro del proceso mayor de sustitución de importaciones. La conexión entre la industrialización, la contaminación y el deterioro ambiental no era preocupante.

Otras dos declaraciones de política del Banco Mundial auspiciaron un sentido más refinado de la administración ambiental y la conservación: 1) el *Papel sobre la política forestal* (1978); y 2) el *Papel sobre la política del sector de la pesca* (1980). En ambas declaraciones se le daba prioridad explícita al mantenimiento y el manejo del capital natural. Adicionalmente, las dos declaraciones políticas representan uno de los primeros esfuerzos por identificar las complementariedades entre el capital humano, cultural, institucional y natural. Así, el *Papel sobre la política forestal* endosó varias propuestas para promover la siembra de árboles a través de la silvicultura social, la silvicultura de desarrollo rural y programas de administración de vertientes de agua, enfoques novedosos que respondían a la dimensión social de la ideología del desarrollo que prevalecía entonces. Lo mismo puede decirse del *Papel sobre la política del sector de la pesca*. Éste pone gran énfasis sobre la participación de pesquería artesanal y la acuicultura, con miras a beneficiar a los sectores más pobres.

Varios otros hitos deben mencionarse:

- 1) *En primer lugar, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo y el Medio Ambiente de 1972 (Unced I)*, que hizo un gran esfuerzo por establecer un vínculo entre perspectivas tradicionales del desarrollo económico y el ambiente, con miras a convencer a las autoridades que políticas ambientales sensatas podrían producir beneficios económicos importantes. En este respecto, fue Unced I la que elevó al ambiente a un nivel de alto perfil en el escenario de los asuntos globales. El enfoque primario, sin embargo, permanecía siempre con las consideraciones económicas.
- 2) *En segundo lugar, con las crisis energéticas de 1973 y 1979*, el tema de los recursos naturales pasó a la primera plana. Los países productores de petróleo sorprendieron al mundo al organizarse contra los países industrializados. Lo novedoso del caso fue que utilizaron un recurso natural con mínimas posibilidades de sustitución como arma económica en el comercio internacional y las finanzas. El impacto sobre los países en vías de desarrollo, y en particular sobre los países de ingresos más bajos fue devastador. Al paso que los precios subían a niveles sin precedente, se encarecía la factura de importaciones de los países que no tenían más alternativa que importar petróleo. La crisis energética demostró cuán vital era la acumulación de capital natural en el proceso general del crecimiento económico. Lo que es más, demostró los efectos de equidad que potencialmente podrían derivarse de una redistribución en el consumo del petróleo, ya que a lo largo de todos los sectores de la economía este consumo no se distribuía igualmente. Prácticamente todas las actividades económicas fueron afectadas. El malestar creó una fuerte conciencia con respecto al acceso a recursos naturales, sobre todo los no renovables, y su uso. Estimuló esfuerzos de imitación en muchos países, que habían despertado a la posibilidad de conformar carteles para el cobre, el estaño, la bauxita y otros metales importantes. Se exploraron nuevas posibilidades para la sustitución de recursos energéticos, incluyendo la extracción de energía de cultivos renovables como el maíz y la soya. Hubo un renovado énfasis sobre la generación hidroeléctrica y nuclear. No menos importante fueron las implicaciones de la crisis energética para la competitividad. Esa discusión no se ha cerrado: la dependen-

cia sobre derivados del petróleo continúa, y permanecen interrogantes fundamentales. Desde esta perspectiva, más que una preocupación sobre la contaminación, el debate se ha centrado sobre suministros, y la habilidad de competir en los mercados.

- 3) *Tercero, la crisis de la deuda externa y el comienzo de programas de ajuste estructural*. La crisis energética y su derivado, la crisis de la deuda, fueron los principales trastornos motivando el extenso programa de ajuste estructural en las Américas. Sobre todo la crisis de la deuda golpeó duramente a los países de América Latina y el Caribe. La deuda arrastraba implicaciones que, como se discutirá adelante, afectaban la explotación de nuestros recursos naturales.

Los programas de ajuste estructural no sólo redujeron el papel del sector público. Reorientaron las instituciones y realinearon las políticas macroeconómicas. Lo esencial era mejorar la eficiencia marginal de la inversión (y la competitividad económica y financiera) a través de un esfuerzo concertado al nivel macro. El paradigma nuevo del desarrollo se manifestó en un ancho frente de reforma: la apertura comercial, la privatización, la reducción de los déficit del sector público y la reconversión de la deuda.

El proceso de ajuste, por necesario que fuera, creó costos ambientales y sociales que aún quedan por evaluarse. Puede observarse que había menos énfasis sobre políticas ecológicas, en el sentido actual del concepto. Las preocupaciones de corto plazo dejaron en un segundo plano a muchas intervenciones posibles. La política ambiental era una "sombra" del proceso de ajuste. Lo primario era la estabilidad macro.

Los paladines del ajuste estructural afirmaban que eventualmente se obtendrían beneficios ecológicos, ya que las mejoras en eficiencia económica en realidad ayudarían al medio ambiente. Por ejemplo, se afirmaba que la eliminación de subsidios a los insecticidas conllevaría una disminución en su uso. A esta visión se le denomina "Win-Win", porque optimiza todos los resultados posibles. Por consiguiente se replantearon las políticas macro y el proceso de diseño, con la búsqueda de la eficiencia como el primer criterio del proceso.

La validez de todos los argumentos anteriores debe verificarse mediante una investigación empírica. El ajuste afectó a diferentes países de manera distinta debido a las variaciones en su patrimonio de recursos y sus atributos y condiciones socio-institucionales.

En el frente competitivo, los argumentos y las prácticas de los programas de ajuste parecen haber rendido resultados muy positivos. Sin embargo, se ha argüido que tales mejoras en la competitividad se lograron a costas del deterioro ambiental, y altos costos en términos de agotamiento de recursos, especialmente en países cuyas ventajas competitivas dependen de recursos naturales claves como la pesca, la silvicultura, la tierra y el agua.

Finalmente, la crisis de la deuda ejerció un efecto profundo sobre los países de las Américas, en términos de la evolución de mercados de capital, las transacciones financieras y los flujos de capital. Este tema queda algo fuera del alcance de este ensayo, aunque es notorio que los flujos de capital tienden a afectar la habilidad de un gobierno de sostener políticas rigurosas y efectivas de administración de recursos naturales y de ecología.

Todos estos factores ejercieron un profundo impacto sobre el papel de políticas macroeconómicas en la administración de recursos naturales. Afectaron a las Américas de muchas maneras importantes. Sobre todo, fomentaron un reconocimiento explícito de nuestra interdependencia con respecto al uso y acceso a los recursos naturales, y a nuestras posibilidades de alcanzar los objetivos del desarrollo.

Pareciera que es más fácil para el ecologista confinarse en asuntos relacionados a proyectos (como la evaluación ambiental y el análisis de costos y beneficios) que establecer un diálogo cara-a-cara con el macroeconomista. Si bien las políticas ambientales paulatinamente están llegando a formar parte integral del planeamiento macroeconómico y las políticas de ejecución, es evidente que esta transición aún no está completa.

El período 1980-1997

Esta es la era del desarrollo sostenible, en donde la formación y ejecución de políticas recoge nuevas consideraciones. A medida que las políticas ecológicas han evolucionado, con los flujos en la ideología del desarrollo, el concepto del desarrollo sostenible también ha sido dinámico.

Los aspectos más notables de la evolución de los conceptos del desarrollo sostenible tienen que ver con un mayor énfasis sobre:

- valores ecológicos, particularmente durante los años ochenta y el principio de los noventa;

- preocupaciones sociales y comunitarias, como la participación de la sociedad civil;
- sistemas para reconocer valores humanos, étnicos, culturales y espirituales.

El énfasis ha pasado del capital físico y financiero, al capital natural, y finalmente, al capital humano, social, cultural e institucional. Este es un cambio fundamental de enfoque. Resulta tanto más asombroso si se considera que ocurrió durante un cortísimo período.

En la medida que el proceso de ajuste se consolida en un número significativo de países, también se establece la necesidad de introducir preocupaciones ambientales, sociales y de recursos naturales en la formulación de políticas macroeconómicas. Este es un proceso relativamente nuevo que ha abierto la puerta a un debate tanto sobre los valores, como sobre los propósitos fundamentales de las Estrategias a Nivel Nacional (*Country Assistance Strategies*). ¿Cómo pueden introducirse estas preocupaciones en los Estudios de Impacto Ambiental? ¿Cuáles son las limitaciones metodológicas y prácticas del proceso de integración?

Las consideraciones ambientales, a diferencia de las consideraciones macroeconómicas, tienen una identidad única en la formulación de las políticas. Diferentes formas de incentivos (de mercado y otros) se han aplicado en muchos casos, ofreciendo instrumentos nuevos y más efectivos para alcanzar las metas del desarrollo sostenible. Se reconoce que las políticas macroeconómicas no son neutrales con respecto al acceso, uso, administración y conservación de recursos naturales, ni del ambiente. Varios estudios se han producido en áreas como la evaluación del impacto de la estabilización y el ajuste sobre la cantidad y la calidad del capital natural.

Al mismo tiempo, se ha hecho un esfuerzo por cambiar los criterios para medir el progreso, con conceptos novedosos como "PIB Verde", "el ahorro genuino", "cuentas nacionales verdes", y otros. Se ha hecho mucho en términos de desarrollar indicadores del progreso ambiental. A pesar de las complejidades metodológicas que esto conlleva se han registrado importantes avances en áreas como la silvicultura y la biodiversidad.

Este progreso se debe en parte al reporte de la Comisión Brundtland, y a la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo y el Medio Ambiente (Unced II), conocida como la Cumbre de la Tierra (*Earth Summit*) de 1992. El reporte de la Comisión Brundtland llegó a una defini-

ción del desarrollo sostenible que se ha vuelto muy popular. El reporte estableció que si bien es legítimo adoptar un patrón de desarrollo que debe satisfacer las necesidades de la generación actual, no es aceptable sacrificar la habilidad de futuras generaciones de satisfacer las suyas.

Construyendo sobre estos hitos, el proceso continúa. Puede vislumbrarse que una definición adecuada del desarrollo sostenible se relaciona íntimamente con un proceso para negociar principios y prácticas compatibles con los valores humanos que deben guiar cualquier intervención desarrollista. Las actividades en torno a la preparación de la Cumbre de la Tierra, no menos que el evento mismo, tuvieron un efecto notable sobre la búsqueda de alternativas para alcanzar el desarrollo sostenible. Este efecto continúa evaluándose un lustro más tarde.

HACIA EL CONCEPTO OPERACIONAL

El crecimiento, el desarrollo y la sostenibilidad

La terminología en documentos de estrategia de países se vuelve cada vez más compleja. Los términos "crecimiento sostenible" y "desarrollo sostenible" se utilizan indistintamente, causando mucha confusión. Mientras que este ensayo no resolverá estos problemas semánticos, para servir sus propósitos se han adoptado unos cuantos conceptos básicos para entender los vínculos entre el desarrollo sostenible y la competitividad.

El punto de partida es una premisa fundamental aceptada por la mayoría de los economistas: no hay crecimiento sin acumulación de capital.

La preocupación fundamental es qué tan rápidamente puede una economía acumular capital. El énfasis sobre crecimiento y acumulación enfoca la atención sobre el tamaño del pastel económico, y cómo el pastel se está dividiendo entre la población. Una vez que se haya establecido qué es lo que en la primera instancia debe compartirse, la equidad es el aspecto central del proceso de desarrollo.

Por eso una de las preocupaciones del desarrollo sostenible toma cuerpo en la pregunta ¿qué formas de capital son las que deben acumularse a través del tiempo y el espacio? El problema no es cómo "correr más rápido" (es decir, incrementar la tasa de acumulación de capital) sino

el nivel de bienestar que se obtiene al "correr más rápido": o sea, regresamos al concepto del equilibrio a través de todas las formas de capital que participan en el proceso de desarrollo.

Al pensar sobre el desarrollo sostenible, muchas veces se asume que los cocientes de elasticidad entre cualquiera de las dos manifestaciones de capital, o todas, son mayores de cero. Una literatura espesa debate la tasa real de sustitución de capital natural con respecto a todas las otras formas de capital. Por una parte están los que asumen que la sustitución es infinita, basándose en la fe que la tecnología hace posible todos los milagros económicos que hacen falta. Para ellos, agotar el capital natural para acumular otras formas de capital es una prescripción política aceptable. Por otra parte hay un cuadro bastante grande de profesionales que no creen en la sustitución infinita. Para éstos, sólo se acepta algún agotamiento del capital natural como medio para acumular otras formas de capital.

El debate sugiere que dentro de una forma de capital únicamente, la optimización tal vez no será la manera más efectiva de alcanzar las metas del desarrollo sostenible. Por ejemplo, la sostenibilidad no puede lograrse optimizando solamente con respecto al capital físico y financiero. Similarmente, la sostenibilidad no puede lograrse optimizando solamente con respecto al capital natural, sin referencia a otras formas de capital, en particular con referencia al capital humano, cultural e institucional. Y en cierta medida, esta proposición se aplica también a la sustitución con referencia al capital físico y financiero.

La selección de los mecanismos para llegar al equilibrio es una preocupación característica del desarrollo sostenible. Ahora que el capital cultural e institucional se consideran formas importantes de capital, ha surgido toda una gama de nuevos énfasis: sobre las estructuras de incentivos; formas alternativas de organización social; participación de la comunidad y empoderamiento; arreglos organizacionales y los papeles de diferentes participantes; la intervención del gobierno y del sector privado; administración de recursos naturales y de sector; leyes y reglamentos; y opciones con referencia al planeamiento y a la ejecución.

La pobreza y el desarrollo sostenible

Las políticas económicas para el alivio de la pobreza, se han manejado con mucha inconsistencia —sobre todo si se consideran como aspecto

social del proceso de desarrollo. En el sentido más tradicional, los tomadores de decisiones han ofrecido varias prescripciones para remediar la pobreza, sobre todo: aumentar los ritmos de crecimiento, con la idea que una buena marea levanta a todos los barcos; mejorar la educación primaria, con énfasis especial sobre la mujer; y suministrar los servicios públicos como la salud, la vivienda, agua potable y sanidad a costo accesible.

Sin embargo, no se ha conformado un marco común para formular políticas que simultáneamente se dirigen al crecimiento, la pobreza y la sostenibilidad. Si esto ha de pasar, el alivio de la pobreza deberá verse como faceta inseparable tanto del crecimiento como de la sostenibilidad. Esto requerirá una definición operacional de la pobreza que se vincule con los conceptos de "acumulación de capital".

Al definir a la pobreza como "*la inhabilidad de acumular el capital en sus varias formas*", se pueden examinar los temas de pobreza, crecimiento y sostenibilidad desde una misma perspectiva. Esta definición también puede tomar en cuenta la naturaleza de la competitividad, lo que permitiría una discusión más amplia del temario social, económico y financiero del desarrollo. Algunas de estas dimensiones se discutirán más adelante.

Formas de capital y la Comisión Brundtland

A la hora de la práctica, la definición de desarrollo sostenible popularizada por el Reporte de la Comisión Brundtland presenta algunos dilemas. El lector recordará que esta definición postula patrones de desarrollo "*que satisfagan las necesidades de la generación actual, sin sacrificar la habilidad de generaciones futuras de satisfacer las suyas*".

i) *Sobre las necesidades.* El concepto de "necesidades" significa diferentes cosas para diversas personas, y aun para la misma persona en diferentes circunstancias. En los países industrializados, las "necesidades" fácilmente incluyen dos automóviles y una televisión; en los países en vías de desarrollo, las "necesidades" pueden referirse a la alimentación básica de una familia. Lo mismo es cierto con la definición de necesidades para grupos con ingresos diferentes dentro de un mismo país. Para enmarcar la idea de necesidades dentro del concepto del "desarrollo sostenible" la ecuación debe incluir simultáneamente varios

ángulos de la sostenibilidad: lo económico/financiero, lo humano/social, y lo ecológico. En su conjunto, este esquema forma lo que comúnmente se llama el triángulo del desarrollo sostenible (ver Seragelding y Steer, 1994).

ii) *Sobre la equidad intergeneracional.* En la práctica, el concepto de la equidad intergeneracional depende de la verdadera naturaleza intertemporal de diferentes formas de capital. Dicho de otra manera, la pregunta fundamental es ¿cómo se valora el futuro? La respuesta que se da a la pregunta es central para las intervenciones de desarrollo, ofreciendo una manera muy diferente de tomar decisiones, sobre todo conforme a la disciplina axiomática de la sostenibilidad de un "*equilibrio a través de todas las formas de capital que participan en el proceso de desarrollo*".

El carácter reproductivo de las diversas formas de capital ofrece un buen ejemplo de cómo los beneficios y los costos de la acumulación o el agotamiento de capital enmarcan la pregunta. En un extremo, hallamos formas altamente reproducibles de capital como el dinero (capital financiero). En el otro extremo hallamos formas de capital que toman siglos, o hasta tiempo infinito para reproducirse (muchas formas de capital natural).

Bajo condiciones de uso y explotación intensiva, la economía puede perder ciertas formas de capital irrevocablemente. Sin cambios en la tecnología o los conocimientos, el costo de llevar ese capital a una etapa predefinida puede ser prohibitivo.

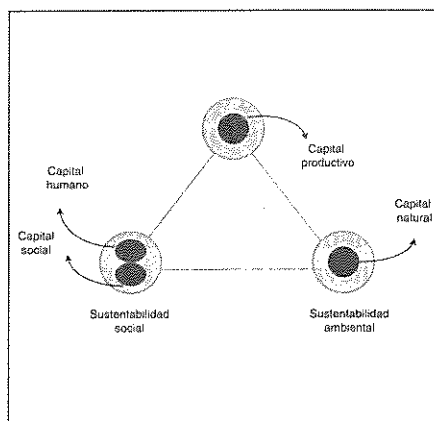
Desde el punto de vista de la competitividad pueden resaltarse otras características de estas formas de capital: 1) algunas no se intercambian en el mercado; 2) su comportamiento y nexos con otras formas de capital aún no se entiende bien; 3) los sistemas de formación de valores no están claros (como lo manifiesta, por ejemplo, cuando hay una falta de derechos de propiedad); y 4) puede que sean afectados diferentemente por los sistemas de mercado, políticas macroeconómicas y el cambio tecnológico. La tecnología particularmente puede ejercer un efecto asimétrico sobre el capital natural y el capital físico.

iii) *Definición operacional de la sostenibilidad.* Como se sugirió anteriormente, el "triángulo" de la sostenibilidad ofrece una manera de operacionalizar la definición del desarrollo sostenible dada por la Comisión Brundtland, recogiendo simultáneamente las dimensiones económicas, ecológicas y sociales del desarrollo. Sin embargo, es conveniente tener cierta perspectiva antes de dirigir la atención hacia el triángulo.

Comencemos por la definición del desarrollo sostenible dada arriba. Ese triángulo contenía las formas "superiores" de capital: humano, natural e institucional/cultural. Esto refleja tres dimensiones del desarrollo sostenible: el *sujeto* del proceso de desarrollo (capital humano), el *objeto* del proceso de desarrollo (capital natural), y los arreglos que vinculan al sujeto con el objeto a lo largo del tiempo y del espacio (capital institucional y cultural).

Complementando lo anterior, recientemente se ha popularizado otro triángulo, que resalta las disciplinas centrales del debate sobre la sostenibilidad: la ecología, la economía y las ciencias sociales.

FIGURA 3
SUSTENTABILIDAD ECONÓMICA

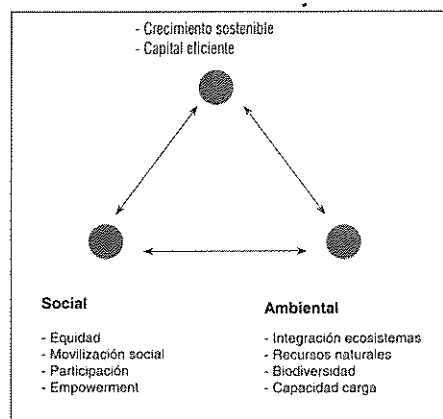


Este otro triángulo hace evidente que los tomadores de decisiones deben tomar en cuenta todas estas dimensiones simultáneamente. El desarrollo sostenible no es una propiedad exclusiva de los economistas, sino de todos los que entran en el proceso.

Cualquier definición operacional del desarrollo sostenible debe tomar en cuenta los hallazgos de la OED con respecto a la participación de las diversas formas de capital en el proceso de desarrollo.

Las cuestiones de sustitución y complementariedad son relevantes, ya que cada país tiene su característico patrimonio de capital. Entre más corto es el plazo de nuestro horizonte, mayores parecen las inconsistencias entre las metas de la competitividad y del desarrollo sostenible. Sin

FIGURA 4
ECONÓMICA



embargo, los dilemas tienden, o deberían disiparse a largo plazo. Esto pareciera ofrecer una oportunidad, desde el principio del proceso de diseño, para anticipar y obviar estas inconsistencias.

Entender las fuentes de formación de riqueza son importantes:

- Para identificar las tendencias y oportunidades dentro del proceso de acumulación de capital.
- Para conseguir la competitividad a largo plazo.
- Para conseguir objetivos macroeconómicos consistentes con los diferentes modelos de competitividad (intensivo de capital, intensivo de mano de obra, etc.).

UN FENÓMENO SINGULAR: EL DESARROLLO SOSTENIBLE EN LAS AMÉRICAS

Patrimonio de recursos

El continente americano abunda en recursos naturales, y sus economías dependen cada vez más de ellos para alcanzar sus mejores oportunidades para crecer, sus ventajas comparativas y la competitividad. El vínculo entre el patrimonio de recursos naturales y las ventajas comparativas raramente se reconoce en el debate sobre la sostenibilidad. Sólo en tiempos recientes ha comenzado a variar el carácter de la discusión, y se le ha prestado mayor atención a los impactos ecológicos y sociales de la industrialización, la privatización, la apertura comercial y similares.

El bien común global

Las Américas poseen recursos de enorme significado para lo que se ha llamado "Bien común global". Entre otras se destacan el Amazonas, la Antártida, el litoral y las cuencas internacionales de sus ríos. Esto presenta imperativos singulares con respecto a la administración y conservación. Esta clase de recursos debería manejarse de manera distinta a los recursos naturales cuyo usufructo no resulta en repercusiones regionales o globales. Si bien la adopción de determinada política beneficia al país dueño de un recurso de este tipo, debiera también beneficiar a la toda la humanidad.

Como se maneja el Bien común global tendrá implicaciones importantes para la competitividad. Las industrias farmacéuticas y de silvicultura, por ejemplo, están entre las muchas actividades económicas enormemente afectadas por las reglas, regulaciones e instituciones en torno al manejo de este bien común. En un sentido muy real, la competitividad se liga fuertemente con la sostenibilidad en las Américas.

Población y demografía

Según proyecciones de las Naciones Unidas, la población mundial se doblará dentro de los próximos 25-40 años. En el año 2025, los habitantes de la Tierra serán casi 10 mil millones. De éstos, la inmensa mayoría estarán en las ciudades más grandes, cuyo crecimiento se acelerará dramáticamente en las próximas décadas. Se estima que la población urbana crecerá de mil millones a cuatro mil millones —una cuadruplicación en cuestión de unas pocas décadas. No hay que señalar que las Américas serán el hogar de una proporción significativa de estas generaciones futuras.

Estas tendencias demográficas llaman a la reflexión sobre las implicaciones de la pirámide demográfica: cómo ocupar una enorme proporción de jóvenes; cómo mantener la estructura familiar; cómo crear condiciones laborales que conduzcan a niveles aceptables de bienestar humano.

Nuestras ciudades tendrán que disponer de un ambiente humano y natural adecuado para escapar de la criminalidad y la inestabilidad social. Acomodar la población creciente requerirá aumentos sustanciales en la productividad agrícola, en la eficiencia de la infraestructura; requerirá que las industrias, los servicios y las comunidades estén equipadas para enfrentar este crecimiento y los cambios inexorables que resultarán.

La congestión de las ciudades resultará en algunas economías y deseconomías de escala, con impactos correspondientes sobre la industrialización, costumbres comerciales y la competitividad. Esto puede limitar la selección de instrumentos que los tomadores de decisiones tendrán a su disposición para promover alzas en la competitividad. Aumentos en la contaminación puede detener la creación de parques industriales y zonas de libre comercio. Nuevas formas de recaudación de impuestos podrán ser necesarios para responder a las necesidades de ciudades crecientes.

La pobreza

La pobreza en las Américas es alarmante. Estadísticas recientes muestran que las Américas son la única región del mundo en donde la pobreza va en aumento: no sólo en términos relativos, sino en números absolutos. Estos niveles de pobreza han creado una fuente de mano de obra de un tipo que no responde mucho a los cambios en las escalas de salarios. Tal rigidez disminuye aún más la poca capacidad de captar ingresos de dichas poblaciones.

Según las estadísticas, los niveles actuales de crecimiento del PIB no son suficientes ni para rozar el número de los pobres. Encontrar nuevas maneras de aliviar la pobreza, de redefinir el crecimiento y las metas de desarrollo, seguirá siendo un imperativo urgente.

La pobreza muchas veces puede correlacionarse fuertemente con el deterioro ambiental. Los pobres no están en posición para posponer el consumo, ni reducir la presión sobre la base de recursos naturales. Un círculo vicioso hace al esfuerzo por aliviar la pobreza aún más problemático que en el pasado: el deterioro significa más pobreza, y la pobreza significa más deterioro de recursos.

CUADRO 3
POBREZA EN AMÉRICA LATINA – 1990

País	Pobreza (%)	Pobreza absoluta (%)
– Bolivia	72	—
– Brasil	43	—
– Guyana	28	43
– El Salvador	41	36
– Perú	54	21
– Venezuela	28	43

Fuente: Banco Mundial y Cepal, Revista de Finanzas y Desarrollo, marzo 1995.

Esta situación alza preguntas importantes sobre el enfoque que toman los países con respecto a la sostenibilidad y la competitividad. En términos de sostenibilidad, como se dijo arriba, mejorar la cantidad y la calidad del capital natural es vital para obtener un equilibrio entre todas las formas de capital en el proceso de desarrollo. En lo que se refiere a la

competitividad, los países enfrentarán enormes dilemas a medida que se distancien de procesos con uso intensivo de mano de obra. "Encarnar" el capital humano en la producción, requerirá inversiones masivas en la capacitación de la fuerza laboral, por lo que un enfoque sobre los factores internos de la competitividad probablemente se volverá cada vez más importante en las negociaciones laborales.

CUADRO 4
POBREZA EN AMÉRICA LATINA
ANÁLISIS COMPARATIVO

	Millones de personas		Porcentaje %		GAP	
	1985	1990	1985	1990	1985	1990
- Latinoamérica	7	108	22,4	25,2	8,7	10,3
- Asia del sur	532	562	51,8	49,0	16,2	13,7
Mundo	1.051	1.133	30,5	29,7	9,9	9,5

Fuente: Banco Mundial.

Las implicaciones de la pobreza masiva para la oferta de mano de obra tendrán gran peso en la secuencia de crecimiento que seguirán la mayoría de los países latinoamericanos. El crecimiento rápido puede significar más contaminación y deterioro ambiental. Pero el país que opte por crecer hoy y limpiar mañana enfrentará un futuro muy difícil. Para los países que se empeñen en patrones sostenibles de desarrollo, la secuencia de crecimiento, desarrollo y sostenibilidad puede diferir enormemente.

Otra dimensión agravante de la pobreza es que en nuestro hemisferio la brecha entre ricos y pobres se ha ampliado: probablemente la única región del mundo en donde este fenómeno ocurre.

Esto puede conllevar consecuencias importantes en la medida que el progreso tecnológico eleva la competitividad, maximizando la utilidad del obrero individual. Puede en efecto darse un "ahorro de mano de obra". El hecho es que una estrategia a nivel de país, y tal vez hasta del continente entero, para realzar la competitividad puede verse obstaculizada debido a un exceso de mano de obra. Este fenómeno puede crear condiciones delicadas con respecto al papel de sindicatos y huelgas.

La acumulación de la riqueza

En las últimas décadas, la discusión de las fuentes de la riqueza de naciones ha tomado un camino nuevo, a medida que la atención se dirige hacia la relación entre el desarrollo ecológicamente sostenible, y el costo de crear una unidad adicional de riqueza.

El concepto del "ahorro genuino" se usa a menudo para comparar las tendencias en PIB tradicional y PIB "verde". El "ahorro genuino" incorpora no sólo temas relacionados con el ahorro monetario, como siempre se ha hecho, sino también se enfoca sobre cambios netos en el ambiente —patrimonios, flujo y deterioro. El instrumento principal del análisis es el ritmo de agotamiento de recursos naturales.

Este concepto contribuye a varias nuevas perspectivas:

- Primero, define la fuentes de la creación de riqueza, y por tanto, de la competitividad potencial.
- Segundo, establece una plataforma más firme para evaluar las capacidades de la región. Los incentivos para mayor crecimiento y competitividad requerirán cierta consolidación en los programas de ajuste.
- Tercero, provee un mejor concepto de las formas de capital que impulsan el proceso de acumulación y por tanto el crecimiento y la competitividad.
- Cuarto, considera las dimensiones ambientales y sociales de la sostenibilidad desde una perspectiva que incluye al capital natural y humano en la creación de riqueza. Esto permite evaluar el grado en que las políticas tradicionales de crecimiento tienden a conservar o agotar recursos. En términos sencillos, puede decirse que cuando los ahorros genuinos son negativos, vamos sobre el camino del desarrollo insostenible.

Estudios realizados por el Banco Mundial han examinado las tendencias actuales en el ahorro genuino de varios países. Los patrones de creación de riqueza se derivan de un análisis cuidadoso de las contribuciones de varias formas de capital que participan en el proceso de desarrollo. Se le presta atención específica al equilibrio que resulta a medida que se genera cada unidad adicional de riqueza. Estos estudios expusieron varios patrones definidos.

Los países que usan el capital humano más intensivamente para producir la riqueza avanzan más que aquellos que dependen del capital natural. Si se comparan los patrones de creación de riqueza entre varios continentes, se ve que en Latinoamérica y el Caribe el capital natural juega un papel sobresaliente en la creación de la riqueza. Por contraste, en Asia la creación de riqueza se correlaciona más con la acumulación del capital humano. Es evidente que la riqueza, en términos *per cápita*, es mayor en Asia que en Latinoamérica. La posesión de grandes cantidades de recursos naturales podrá ser una condición necesaria, pero no suficiente para la creación de riqueza.

CUADRO 5
MIDIENDO LA RIQUEZA DE LAS NACIONES

	Capital humano (%)	Capital productivo (%)	Capital natural (%)
- Latinoamérica	50	15	35
- India/China	73	18	9
- Mundo	64	16	20

Fuente: Serageldin. *Sustainability and the Wealth of Nations*, World Bank, 1997, Washington.

Las comparaciones entre continentes resultan muy interesantes con referencia al ahorro genuino. En Latinoamérica, hay tasas bajas y muy erráticas de ahorro genuino. Lo que es más, los datos muestran que niveles negativos de ahorro genuino se han experimentado por varias décadas, particularmente en el pico de la crisis de la deuda. Esto sugiere que hay considerable elasticidad entre el agotamiento de nuestros recursos naturales y nuestro desempeño macroeconómico. No hay que añadir que esto disminuye las posibilidades del desarrollo sostenible.

En el período 1989-1991 unos pocos países de las Américas vieron sus tasas de ahorros genuinos caer del -1% al -10%. La mayoría de los países registraron un declive en la tasa de ahorro genuino, del 1% al -1%.

Un gran patrimonio de recursos naturales representa una condición necesaria pero no suficiente para la generación de la riqueza. Generalmente los países exportadores de materias primas, que por casualidad son una pequeña proporción de la población mundial, representan una proporción muy pequeña del porcentaje total de la riqueza global.

Las implicaciones para establecer metas para mejorar la competitividad de la región son importantes. La creación de la riqueza se explica principalmente por la extensión y la calidad del capital humano, no por sus números brutos, ni por su fortuna, en términos de patrimonio natural.

El papel de los pueblos indígenas

Una de las fuentes más importantes de riqueza potencial en las Américas es su diversidad étnica y cultural. Tanto la competitividad como la sostenibilidad deben incorporar al capital cultural en sus estrategias y programas. Esto es particularmente importante con respecto a las poblaciones indígenas, que representan un gran porcentaje de la población latinoamericana.

Para dar una indicación de la diversidad étnica del continente, basta con señalar que en la región se hablan más de 400 idiomas indígenas. Estas poblaciones se hallan distribuidas de manera muy dispareja a lo largo del continente. Hay poblaciones grandes asimiladas, y poblaciones dispersas. Algunos países, como Bolivia y Guatemala, tienen grandes contingentes indígenas en relación con el tamaño absoluto de la población. Sus conocimientos y sus sistemas de valores y cultura con respecto al manejo y la conservación de los recursos naturales son de sumo interés, y deben incorporarse en programas de desarrollo sostenible, y otros esfuerzos como los de incrementar la competitividad y fomentar la microempresa.

El papel del sector privado

Este temario se ha vuelto más prominente a medida que el sector privado cobra vigor.

La inversión global total asciende a US\$ 4 trillones, de los cuales sólo US\$ 1 trillón se dirige al conjunto de países en vías de desarrollo. De ese monto, aproximadamente un 80% de todos los recursos provienen del sector privado. En la región latinoamericana, inversiones del sector privado tan sólo en el sector infraestructura llegaron a US\$ 30 billones entre 1990 y 1995.

Desde una perspectiva de desarrollo sostenible la pregunta es ¿qué tan "verdes" son estos flujos de capital? Los que toman decisiones

tendrán que determinar dónde se distribuirá el capital dentro de la economía y cuál será el grado de beneficio o perjuicio ambiental que producirá.

El marco macroeconómico

Es por medio de las políticas macroeconómicas que la sostenibilidad y la competitividad se vuelven parte íntegra del proceso de toma de decisiones. Idealmente, estas nociones deben integrarse a cada nivel del proceso. Para que esto ocurra, es necesario entender el clima macropolítico de la región, el cual se rige por el imperativo de mantener y profundizar los procesos de estabilización y ajuste.

Idealmente esto se puede lograr a través de medios competitivos y/o por vía de la sostenibilidad. Como se anotó arriba, en Latinoamérica los niveles de crecimiento son insuficientes para remediar la pobreza. La única manera de mantener el proceso de ajuste sería aumentando las tasas netas de ahorro. Esto significa acumular más capital. ¿Cómo puede la región hacer esto? ¿Qué formas de capital necesitaría la región para mantener una tasa de ahorro más alta? Estas preguntas aún buscan una respuesta satisfactoria.

Se puede argüir que las economías han tomado el sendero equivocado al dar consideración primaria a la acumulación de capital físico o financiero, o al problema de sencillamente crear condiciones para lograr utilidades más altas.

La política fiscal es el punto cardinal del ajuste macroeconómico de la mayoría de los países de la región. Alzar los niveles de ahorro en Latinoamérica tiene mucho que ver con cumplir las metas de la política fiscal —énfasis en la reducción del déficit. Sin embargo, poco se ha dicho sobre el impacto que, maneras alternativas de reducir los déficit fiscales tienen sobre la competitividad— y por tanto sobre la habilidad de alcanzar el desarrollo sostenible.

En la práctica, el manejo del déficit requiere acción en dos frentes: subir ingresos y rebajar gastos. Cambios en la política de ingreso y gasto por lo general no son neutrales con respecto al acceso y uso de los recursos naturales. En algunas instancias, reducir gastos se traduce en una severa escasez de financiamiento para costos recurrentes. Esto socava la productividad marginal de inversiones con una alta razón de gastos recurren-

tes/gastos de capital. Muchos proyectos de recursos naturales, como la silvicultura, caen dentro de esta categoría. Los mismos problemas afligen a la competitividad. Muchos de los programas más importantes (como la protección, la investigación y las tasas preferenciales) también incorporan altas tasas de financiamiento de gastos recurrentes.

Del lado de los ingresos, los gobernantes típicamente consideran que los impuestos son el vehículo idóneo para recaudar recursos y cerrar un déficit fiscal. Los impuestos tradicionalmente se imponen por medio de un proceso de selección que optimiza las elasticidades de ingresos, y no por la evaluación del impacto del impuesto sobre cambios en el uso de recursos naturales, en el valor de las existencias de recursos, o en la búsqueda de utilidades. Es raro que un país seleccione un paquete tributario con miras a maximizar la competitividad en el futuro.

El tema de los impuestos y la política del gasto público se complica aún más cuando los gobiernos tratan de conseguir el desarrollo sostenible y la competitividad al mismo tiempo.

LA COMPETITIVIDAD Y LA SOSTENIBILIDAD

Temas de naturaleza general

Las líneas del debate sobre la competitividad son bien conocidas, tanto en lo conceptual como en lo analítico.

A pesar de ello, hay poca literatura sobre la competitividad que pudiera considerarse específico a Latinoamérica. Mucho menos es lo que se ha escrito sobre los determinantes de la competitividad en los países andinos. Tal vez la principal excepción son los reportes de Eclac.

Mucho del debate parece haberse desarrollado en torno a la ventaja comparativa, las políticas de apertura comercial, las reformas industriales, y otras reformas de índole macroeconómico. Una porción importante de los estudios se enfoca sobre condiciones: los determinantes del crecimiento y de estabilidad económica, sin prestar mucha atención a los determinantes de la competitividad.

Parece haber una laguna importante en el análisis de los vínculos entre la competitividad y la sostenibilidad. Prácticamente nada se ha escrito. Es difícil hallar evidencia empírica sólida sobre las complementariedades y exclusividades entre la sostenibilidad y la competi-

tividad. Lo mismo puede decirse de todo lo relacionado al concepto de "mejores prácticas".

En primer lugar, parece que los argumentos a favor de la sostenibilidad o de la competitividad, sea lo que fuera el caso, no son simétricos. Los tomadores de decisiones muchas veces seleccionan instrumentos muy distintos, y llegan a conclusiones muy diferentes cuando se acercan a un problema primero por el ángulo de la competitividad y luego por el de la sostenibilidad, que cuando se acercan primero por la sostenibilidad, y luego por la competitividad.

En segundo lugar, las diferencias entre estos enfoques reflejan discrepancias con respecto al marco subyacente de optimización. La competitividad parece postularse en términos de "optimización privada" y obtener mejoras del bienestar particular. La sostenibilidad se postula en términos de "optimización social" y obtener dividendos en forma de bienestar social para ésta y las futuras generaciones.

La literatura no hace explícitas las condiciones necesarias y suficientes para mejoras tanto en la competitividad como de la sostenibilidad. En el caso de la competitividad pura, se asume que los mecanismos del mercado satisfacen ambas condiciones, en la mayoría de los casos, por medio de un proceso de maximización de utilidades. Pero esto no se aplica a la competitividad "real", es decir, con respeto a un determinado nivel de sostenibilidad, en donde debe prestársele atención mucho mayor a las condiciones mínimas o suficientes. Un aspecto de la condición suficiente es el hallar una vía para la reinversión del excedente social que de hecho sí aumentaría las economías de escala de un producto regulado, en que se están creando externalidades.

Por lo tanto, si los actores decisivos deciden buscar primero la competitividad, al sector de actividad económica en cuestión le abren posibilidades interesantes con respecto a la dinámica entre utilidades privadas y bienes públicos de uso libre. En tal caso, los actores no sólo buscarán tecnologías e incentivos que maximizarán las utilidades, pero también considerarán impuestos y políticas ambientales que asegurarán un nivel aceptable de sostenibilidad.

Las prioridades para el debate

El significado del debate sobre la competitividad y el desarrollo sostenible debe hacerse más explícito. Para esto, volveremos al fenómeno de la

simetría, al que se hizo referencia anteriormente: en un caso los actores decisivos comenzaron por privilegiar el desarrollo sostenible, mientras que en el otro comenzaron por privilegiar la competitividad.

Privilegiando al desarrollo sostenible

Al tratar el tema de la sostenibilidad, es vital saber si los métodos normativos basados sobre costos crean suficientes incentivos adicionales para la innovación. A su vez, se debe saber si estas innovaciones conducen a costos más bajos de producción, economías de escala, y por ese sendero sucesivamente hacia la competitividad.

Muchos ecologistas postulan que la regulación ambiental puede considerarse un incentivo de bajo costo, en donde todos salen ganando a medida que se obtienen eficiencias en la distribución de recursos, y por extensión, la competitividad. Por ejemplo, afirman que las ecotecnologías son de provecho no sólo para el medio ambiente, sino también para las utilidades del sector privado.

Privilegiando a la competitividad

Al tratar la segunda alternativa, la pregunta fundamental es si pueden hallarse métodos que eleven la competitividad sin mayor perjuicio al medio ambiente humano y natural. Queda por verse si la competitividad pura —es decir la competitividad sin consideraciones de sostenibilidad— es una condición suficiente para las mejoras ecológicas. Debe decirse que muchos economistas neoclásicos han postulado que obtener la competitividad pura es una condición necesaria y suficiente para obtener niveles aceptables, en términos sociales, de sostenibilidad.

En el futuro, para iluminar estas aparentes complementariedades y exclusividades, debe brindársele atención a:

- 1) *Distinguir entre la optimización privada y la optimización social.* Se espera que la segunda produzca resultados favorables con referencia a la sostenibilidad. Hace falta mucha investigación de las externalidades actuales creadas por fracasos del mercado, por la política y por dimensiones geográficas e intertemporales.
- 2) *Distinguir entre sectores regulados y no regulados de la economía.* Esto también se aplica a las empresas y los procesos de producción. El

enfoque debe ser sobre entender las economías de escala. Puede que se consigan grandes economías en el producto regulado, pero a cuestras de la competitividad en productos no regulados. Esto podría hacer los avances hacia la sostenibilidad aún más difíciles.

- 3) *Tener un proceso consistente de selección para escoger el conjunto apropiado de instrumentos.* Dentro del contexto de las Américas, esto requerirá una investigación bastante extensa. No está claro si los instrumentos actualmente disponibles para el agente regulador de la ecología son efectivos para alcanzar algún nivel de competitividad.

Por ejemplo, ¿qué fracción de beneficios sociales futuros, en la forma de un subsidio, deberían reinvertirse hoy en un producto regulado? En tal caso, se realzaría la competitividad sólo si la reinversión se orienta hacia productos que realmente disfrutaran de economías de escala.

Una dimensión adicional de esta investigación tiene que ver con la efectividad de diferentes instrumentos en relación con los sindicatos, a los niveles potenciales de beneficios que devengarán los países individuales, y similares.

- 4) *Simular el nivel y el tipo de la competitividad que producirá un cierto optimum ecológico.* Mucha de la atención que recibe la competitividad se centra sobre incentivos para mejorar la asignación de recursos dentro de la empresa optimizante de utilidades. Con respeto al medio ambiente, se le ha prestado mucha atención a los impuestos Pigouniano (con el contaminador pagando el equivalente del costo de los daños causados por la contaminación) como manera de promover la optimización social.
- 5) *Evaluar maneras más efectivas de generar ingresos.* La literatura tanto de la competitividad como de la sostenibilidad dedica mucha atención a los asuntos de generación de ingresos y su distribución como incentivo para contaminar menos y hacer más competitiva a la empresa. En ambas situaciones, se han recomendado formas alternativas de tributación, incluyendo incentivos tributarios.
- 6) *Comprometer fondos.* Reservar fondos para promover la competitividad o el desarrollo sostenible presenta un debate inconcluso. Hay economistas que se oponen a la reservación de fondos y el subsidio a la sostenibilidad (es decir, subsidiar al contaminador o a la firma ineficiente por medio de créditos baratos, subsidios y fondos nacionales). En esencia, la idea es eliminar a la firma ineficiente tanto de

la perspectiva social como de la privada, sin interferir con los mecanismos que determinan la entrada y salida de la industria.

La selección de instrumentos

La literatura en esta área es extensa, pero aún hace falta reconciliarla con los objetivos del desarrollo sostenible. Tal vez lo que hace falta es un estudio comprensivo de instrumentos alternativos.

- a. El uso de impuestos ecológicos. La idea es determinar el grado en que los impuestos ecológicos fomentan tanto la sostenibilidad como la competitividad. El argumento básico en favor de los impuestos ecológicos es que no sólo recaudan ingresos adicionales, sino también crean beneficios nuevos, ya que cambian el nivel y la composición de la eficiencia en las industrias a las cuales se les aplica. En general, tales impuestos pueden mejorar la calidad del sistema tributario. Pero no está muy claro si de hecho elevan la competitividad. Una mejora resultará sólo si los recursos se transfieren a procesos y tecnologías de menor costo, y si se obtienen economías de escala.
- b. Selecciones difíciles. Al determinar la selección óptima de instrumentos, es importante distinguir entre dos situaciones. Primero, donde el daño ambiental no parece existir, y donde los daños aparecerían como resultado del esfuerzo de alzar la competitividad. Tal es el caso de la contaminación debido a cambios en la escala de la producción, nuevos productos contaminantes o deteriorantes de los recursos, y la creación de nuevas externalidades. Segundo, donde el daño al medio ambiente ya existe, y se levantan responsabilidades legales con respecto al ambiente. La falta de claridad en esta área ha resultado en externalidades serias, como la creación de riesgos, cambios en el valor de activos y esfuerzos por acaparar rentas. Otro instrumento que se ha abogado popularmente como medio para avanzar tanto en la competitividad como en la sostenibilidad es la creación, transferencia y adopción de tecnologías. Tendrá que hacerse una investigación mucho más comprensiva antes de poder evaluar el potencial de la tecnología para cortar costos a la vez que se reduce el deterioro ambiental. Por el momento, el debate permanece parcial e inconcluso.

- c. Consideraciones a largo y corto plazo. La literatura dice poco con respecto a la naturaleza intertemporal de las selecciones. Ya se ha mencionado el dilema entre la optimización social y la privada. La pregunta aquí se profundiza para explorar cómo se toman las decisiones en ambos campos. Lo ideal sería enfocar la discusión sobre áreas en donde los intereses a largo plazo coinciden: es decir, un mejor medio ambiente y mayor competitividad. De lo contrario, lo que veremos serán sencillamente consideraciones de utilidades a corto plazo (adelantos en competitividad), y consideraciones sociales a largo plazo (mejoras ambientales), no un enfoque integral.

LA NECESIDAD DE ACCIÓN Y MÁS INVESTIGACIÓN

Este capítulo ha tratado de entender cómo debe insertarse la discusión de la competitividad dentro del concepto ómnibus del desarrollo sostenible. Tanto el desarrollo sostenible, como las costumbres que se derivarán del concepto son lo que llevarán a la economía a niveles más altos de bienestar.

Con base en lo planteado arriba, hay ciertos temas que requieren mayor investigación. A saber, se debe:

- Averiguar cuánto se ha invertido en actividades ambientales y en mejoras a la competitividad.
- Examinar las situaciones en que todos ganan (win-win), con respecto a la selección de instrumentos. Esto significa reconciliar un *optimum* privado con un *optimum* social.
- Estudiar los instrumentos más efectivos para elevar la competitividad dentro de los objetivos y las metas del desarrollo sostenible.
- Lograr una apreciación más realista del papel de la tecnología en lograr las metas de la sostenibilidad y la competitividad.
- Evaluar y revisar las políticas macro y de ajuste a la luz de estos objetivos.

REFERENCIAS SOBRE COMPETITIVIDAD

S. AMIR, *The Environmental Cost of Sustainable Welfare*. Resources for the Future. Discussion Paper QE92-17-REV. Washington D.C., 1992.

- J. BOYD, *Environmental Liability Reform and Privatisation In Central and Eastern Europe*. Resources for the Future. Discussion Paper ENR93-09. Washington D.C., octubre 1995.
- S.J. BURKI y S. EDWARDS, *Consolidating Economic Reforms in Latin America and the Caribbean*. Finance & Development Publication. Marzo, 1995.
- COOPERS y LYBRAND, *Privatization in Latin America: New Competitive Opportunities and Challenges*. Business International Corporation. Nueva York, diciembre 1990.
- I. M. DESTLER, *American Trade Politics*. Institute for International Economics with The Twentieth Century Fund. Washington D.C., junio 1992.
- P. DÍAZ, *Sustainable Development in Latin America*. Ecodecision. Environmental and Policy Magazine. Invierno 1995.
- GOBIERNO DE COLOMBIA, Planeación Nacional, Planeación y Desarrollo: *Medio Ambiente y Crecimiento*. Volumen XXV, No. 1. Bogotá, Colombia. Enero-abril, 1994.
- J. L. GUASCH y S. RAJAPATIRANA, *The Interface of Trade, Investment, and Competition Policies*. The World Bank. Policy Research Working Paper, No. 1393. Latin American and The Caribbean, Technical Department. Advisory Group. Washington D.C., diciembre 1994.
- , *The Location of Industry and Pollution Control Policies: A Case Study of Sao Paulo, Brazil*. A World Bank Report. Draft. Washington, D.C.
- G. C. HUFBAUER y J. J. SCHOTT, *Nafta: An Assessment*. Revised Edition. Institute for International Economics. Washington D.C., octubre 1993.
- , *North American Free Trade: Issues and Recommendations*. Institute for International Economics. Washington D.C., 1992.
- A. B. JAFFE y R. N. STAVINS, *Environmental Regulation and Technology Diffusion: The Effects of Alternative Policy Instruments*. Resources for the Future. Discussion Paper 94-38. Washington D.C., junio 1994.
- R. J. KOPP, *Ethical and Nonuse Value*. Resources for the Future. Discussion Paper QE92-10. Washington D.C., enero 1992.
- R. J. KOPP, P. R. PORTNEY, y D. E. De WITT, *International Comparisons of Environmental Regulations*. Resources for the Future. Discussion Paper QE90-22-REV., septiembre 1990.
- P. KRUGMAN, *Peddling Prosperity: Economic Sense and Nonsense in the Age of Diminished Expectations*. Nueva York. W.W. Norton & Company Inc., 1994.
- LAIA, *Gaining a Competitive Edge in Latin America through LAIA*. Latin America Integration Association. Business International Corporation. Nueva York. NY 1007. Research report, 1988.

- L. LA TORRE, *Oil Mining Activities Threaten the Candoshi People*. Indigenous Affairs. International Group on Indigenous Affairs. No. 3 julio-agosto-septiembre 1995.
- A. H. MOSS, Jr., *The Summit of The Americas, 1994*. Journal of Interamerican Studies and World Affairs. Vol. 36, No. 3, otoño 1994.
- B. G. NORTON y M. A. TOMAN, *Sustainability: Ecological and Economic Perspectives*. Resources for the Future. Discussion Paper 95-34. Washington, D.C., junio 1995.
- W.E. OATES, *Pollution Charges as a Source of Public Revenues*. Resources for the Future. Discussion Paper QE92-05. Washington D.C., diciembre 1995.
- K. PALMER, *Diversification by Regulated Monopolies and Incentives for Cost Reducing R&D*. Resources for the Future. Discussion Paper QE91-04. Washington D.C., 1990.
- K.L. PALMER y T. BRENNAN, *Comparing the Costs and Benefits of Diversification by Regulated Firms*. Resources for the Future. Discussion Paper QE92-02. Washington D.C., octubre 1991.
- A. R. M. RITTER, M. A. CAMERON y D. H. POLLOCK, *Latin America to the Year 2000: Reactivating Growth, Improving Equity and Sustaining Democracy*. Preager. Nueva York. 1992.
- R. L. ROSENBERG, *Trade and The Environment: Economic Development Versus Sustainable Development*. Journal of Interamerican Studies and World Affairs. Vol. 36, No. 3, otoño 1994.
- I. SERAGELDIN, *Sustainability and the Wealth of Nations*. ESD. Monograph Series No. 5. World Bank, Washington D.C., 1997.
- A. SFEIR-YOUNIS y A. DWAGUN, *Land and Soil Management: Economies and Institutions*. Harpers Collins Publications, 1993.
- N. K. SILVEIRA C., "Industrial Production and Environmental Protection in the Brazilian Chemical Industry". UNEP *Industry and Environment. The 20 Years*. Vol. 18, No. 4, octubre-diciembre, 1995.
- R. D. SIMPSON, *Environmental Policy, Innovation, and Competitive Advantage*. Resources for the Future. Discussion Paper 95-12. Washington D.C., junio 1995.
- S. C. SMITH, *Industrial Policy in Developing Countries: Reconsidering the Real Sources of Export-Led Growth*. Economic Policy Institute. Washington D.C., 1991.
- M. A. TOMAN y M. A. WALLS, *Nonrenewable Resource Supply: The theory and Practice*. Resources for the Future. Discussion Paper ENR93-15. Washington, D.C., mayo de 1993.
- UN, Economic Commission for Latin America and the Caribbean, "Hacia un desarrollo sostenido en America Latina y el Caribe: restricciones y requisitos" *Cuadernos de la CEPAL* No. 61. Santiago de Chile, 1989.

- UN, Economic Commission for Latin America and the Caribbean, "Innovación en tecnologías y sistemas de gestión ambientales en empresas líderes latinoamericanas". *Estudios e Informes de la CEPAL*, No. 94. Santiago de Chile, 1995.
- UN, Economic Commission for Latin America and the Caribbean, *Sustainable Development: Changing Production Patterns, Social Equity and the Environment*. Santiago, Chile, 1991.
- S. WEINTRAUB, *The Importance of Trade in The Western Hemisphere*. Journal of Interamerican Studies and World Affairs. Vol. 36, No. 3, otoño 1994.
- J. WILLIAMSON, *The Progress of Policy Reform in Latin America*. Institute for International Economics. Policy Analysis in International Economics, No 28. Washington, D.C., enero 1990.
- , ed. *Latin America Adjustment: How much has Happened?* Institute for International Economics. Washington D.C., abril, 1990.
- WORLD BANK. *Annual Review of Evaluation Results for 1987. Operations and Evaluation Department*. World Bank, Washington D.C., 1988.
- , *Fishery Sector Policy Paper*. World Bank, Washington D.C., 1981.
- , *Forestry Policy Paper*. World Bank, Washington D.C., 1978.

Capítulo 3. COSAS QUE TENDRÁN QUE SABER NUESTROS LÍDERES SOBRE LA COMPETITIVIDAD¹

Michael Fairbanks y Stace Lindsay
The Monitor Company.

Este ensayo empieza con una breve reseña de algunas ideas históricas sobre la riqueza y la productividad. Examinaremos cómo los cambios en la economía global hacen cada vez más importante aprender cómo hacer competitiva la empresa. Introduciremos una "nueva manera" de pensar sobre la competitividad, y finalmente, discutiremos sus implicaciones para los líderes tanto del sector privado como del sector público.

LA VIEJA MANERA DE PENSAR

El economista, político y filósofo escocés Adam Smith sentó las bases del pensamiento sobre los mercados libres en su obra magistral, *La riqueza de las naciones* (1776). Smith escribió sobre el comercio entre países y la competencia; se le acredita con originar el concepto de la "ventaja absoluta", según la cual el productor de más bajo costo de algún artículo es la nación que debe exportar ese artículo. Esta teoría hacía sentido siempre y cuando los mercados nacionales e internacionales estuvieran relativamente subdesarrollados. Resulta demasiado estrecho, sin embargo, para el impacto de la integración global del comercio y de las inversiones. Muchos de los viejos supuestos de Adam Smith hoy en día se topan con nuevas realidades: el dominio global del comercio, la movilidad del capital y de la mano de obra

¹ Este artículo es una adaptación parcial del libro de los autores, *Plowing the Sea*, Harvard Business School Press, junio 1997, y de su artículo *Prosperity is a Choice*, de CIPE, en Washington, D.C.

calificada, y el papel que juega la tecnología en bajar costos y mejorar la calidad.

Las ideas de Smith sirvieron de base para más aprendizaje, y abrieron nuevos horizontes para otros pensadores de la época, como David Ricardo. A medida que los mercados nacionales se volvían más eficientes, evolucionó una nueva teoría que decía que las naciones debían enfocarse sobre las áreas en que podían producir bienes con mayor eficiencia que otras naciones. Por tanto, les convenía importar bienes que no podían producir eficientemente. Esta nueva idea fue la teoría de "ventaja comparativa" de David Ricardo.

Para Ricardo, el comercio se basa en la productividad de los trabajadores en diversos países, y en el ambiente general de una nación. Lo último parece otorgarle ciertas ventajas a algunas naciones en industrias específicas. Otra versión de esta línea de pensamiento, desarrollada por Heckscher y Ohlin², postula que todas las naciones difieren en sus patrimonios de tierra, mano de obra, recursos naturales y capital; una nación logra su ventaja al procesar estos factores con mayor eficiencia que otras naciones.

La ventaja comparativa resulta de la productividad con que las empresas y las naciones movilizan sus patrimonio natural. Con el pasar del tiempo, esta teoría condujo a que los gobiernos enfocaran mucha de su estrategia de crecimiento económico sobre cómo mejorar su habilidad para competir con base en estos factores. Entre otras cosas, el resultado tendía a ser una sobredependencia sobre los recursos naturales. En la práctica, este tipo de enfoque no ha permitido que una nación mejore rápidamente su ambiente competitivo, o su productividad, ni que propicie condiciones para la innovación.

Al pensar de esta manera, muchos gobiernos llegaron a la conclusión que una de sus funciones más importantes debía ser la de ayudar a mejorar la *posición de costo* de las empresas en sus países, mediante la manipulación del costo de los insumos: en efecto, realzar y sostener la ventaja "comparativa" de sus empresas por medio de la protección y los subsidios. Por ejemplo, observamos que en Venezuela una mayoría de

² Ohlin, Bertil (1889-1979), economista y líder político sueco. Enseñó (1924-1929) en la Universidad de Copenhague y luego en la Escuela de Economía de Estocolmo. Ohlin también fue líder del Partido Liberal de Suecia (1944-1967) y ministro de Comercio (1944-1945). Compartió el premio Nobel de economía de 1977 por sus estudios pioneros en el comercio internacional.

las autoridades públicas, indicó en una encuesta que creían que la riqueza era un recurso finito, que en una treintena de años la prosperidad de Venezuela aún dependería casi totalmente del petróleo, y que sin apoyo directo del gobierno, las industria venezolana no podría competir en el mercado mundial. Tales perspectivas son reflejo de una manera específica de pensar sobre la creación de la riqueza; en la práctica esto limitará la habilidad de los líderes de crear fuentes sostenibles de riqueza.

De hecho, el viejo estilo de pensar esbozado arriba no ha llevado a ritmos acelerados en la creación de riqueza en el mundo en vías de desarrollo, ni mejoras en la distribución de la misma. A medida que la trayectoria de liberalización económica se profundiza, y las presiones competitivas globales se intensifican, el viejo estilo de pensar se vuelve cada vez menos adecuado para mejorar los niveles de bienestar de las mayorías en los países en vías de desarrollo. En la "era de la competencia total" que se avecina, las reglas del juego cambiarán por completo. Las empresas en todas partes deben por tanto prepararse para competir de manera diferente³. Para las empresas en los países en vías de desarrollo esto presenta tanto una gran amenaza como una gran oportunidad.

Dos procesos vinculados determinan el "ciclo virtuoso" del cambio en la era de la competencia total. El primero es una caída alucinante en los costos del transporte y de la comunicación⁴. El segundo es que los gobiernos cada vez más perciben su papel primordial en términos de cómo utilizar sus "buenos oficios" para *facilitar* el intercambio de productos, servicios y conocimientos, en vez de *obstruir* el comercio y proteger a la industria local⁵. Como resultado, la competencia total le permite al cliente ser cada vez más exigente, al mismo tiempo, contrae cada vez los poderes del suministrador —sobre todo el suministrador que ofrece productos básicos y materias primas.

³ La frase se origina en un discurso de Mark Fuller, director de la Monitor Company.

⁴ La ley de Moore, nombrada en honor de uno de los cofundadores de Intel, quien en 1965 predijo que el poder de computación por unidad de precio doblaría cada dos años en el futuro cercano. Su predicción fue casi exacta. De hecho, esto ha ocurrido cada 18 meses por los últimos 30 años.

⁵ Hay seis acuerdos comerciales en el hemisferio occidental; Colombia, por ejemplo, es miembro de tres. El presidente Bush anunció al final de su administración que en el futuro cercano veríamos la extensión de Nafta desde "Alaska hasta la Tierra del Fuego". Los participantes en la Cumbre de Miami de 1995 acordaron que eliminarían todos los aranceles y las barreras proteccionistas dentro de América Latina para el año 2007.

Ya que las fronteras comerciales se están derrumbando, los conocimientos jugarán un papel cada vez mayor en determinar quién gana y quién pierde en el comercio internacional⁶. En el siglo 21, estas dos fuerzas obligarán a los líderes de gobiernos y empresas a pensar de una manera completamente nueva sobre estrategias de desarrollo, apertura comercial y competencia.

Nuestras investigaciones confirman que las naciones que exportan bienes manufacturados son más ricas que aquellas que exportan materias primas. Los conocimientos que encarna un artículo manufacturado merecen una prima en el mercado⁷. Un mundo con fronteras cada vez más porosas permitirá que los conocimientos fluyan cada vez más veloces y abundantes a los lugares donde mejor se pueden aprovechar. Para los líderes en los países en vías de desarrollo que se criaron con la idea que los salvará su abundancia en riquezas naturales (como el petróleo, el estaño, o condiciones favorables de cultivo) esto presentará un desafío especial. En este nuevo mundo, no debería ser causa de orgullo nacional o personal que un país sencillamente descubra la fórmula para apalancar su riqueza natural. Debería ser un reto por superar, como abrazar de lleno a la globalización, y convertir las *ventajas comparativas* en *ventajas competitivas* sostenibles basadas sobre los conocimientos.

LA NUEVA MANERA DE PENSAR

Según nuestro criterio, lo que debe informar las decisiones de líderes gubernamentales y empresariales es un énfasis renovado sobre el aprendizaje a nivel microeconómico.

Elevar los niveles de bienestar del ciudadano promedio del mundo en vías de desarrollo requiere que el crecimiento económico sea alto y sostenible. Habrá crecimiento sólo si pasa una de dos cosas: si se ensanchan los recursos movilizados para propulsar el crecimiento, o si se aumenta la productividad.

⁶ Kenichi Ohmae, *The Borderless World, Power and Strategy in the Interlinked Economy*, Nueva York: Harper Press, 1990.

⁷ En los últimos 100 años, el comercio en manufacturas ha crecido del 20 por ciento del comercio total al 80 por ciento. Ver apéndice a nuestras investigaciones, y ver Jeffrey Sachs y Andrew Warner's *Natural Resource Abundance and Economic Growth* (Cambridge: National Bureau of Economic Research. Working paper 5398, diciembre 1995).

MANERAS DE PENSAR: LA VIEJA Y LA NUEVA

	La vieja manera de pensar	La nueva manera de pensar, en la era de la competencia total
Contexto	Industria fragmentada, intensidad de trabajo, comercio basado sobre condiciones de crecimiento, recursos naturales y costos de capital.	Poder de cómputo y comunicación barato; requerimientos del cliente varían; insumos de factores son un menor porcentaje del costo de productos, acceso global a materias primas se mejora.
Creencias Actitudes Percepciones	Estático y reduccionista —se define como abundancia de materias primas; que acceso a insumos baratos es la clave de la ventaja; comportamiento del gobierno como ventaja.	Pensamiento dinámico e integrativo; competitividad de alta productividad; la nación es plataforma con dinámicas entre el comercio y la inversión; empresas compiten. Capital social: confianza, justicia, y recursos humanos sofisticados es la fuente de ventaja.
Perspectivas públicas y privadas	Gobierno ve su función como bajar costos para la firma; sector privado cree que debe informar e influenciar al gobierno.	Sector privado se enfoca sobre mercados e innovación; el gobierno se enfoca sobre su papel en el proceso de innovación.
Instrumento	Política monetaria y comercial; gobierno usa subsidios, aranceles, cuotas; sector privado usa licencias para insumos tecnológicos y cabildeo.	Instrumentos del gobierno incluyen: educación, desarrollar infraestructura especializada, ambiente predicable; sector privado usa proceso de planificación estratégico —específicamente, técnicas de segmentación del mercado.
Acciones estratégicas	Grandes empresas usan economías de escala (eficiencia lineal) para vender mano de obra barata, y competir con base en precio, con poca inversión en maquinaria y conocimientos. Gobierno rebaja tasas de interés, devalúa la moneda, administra subsidios y provee incentivos de exportación.	Enfoque de cómo hallar segmentos atractivos en la industria, basados sobre preferencias del consumidor; luego excelencia operacional, cooperación de alta calidad entre firmas, y creación de productos diferenciados.

Continúa página siguiente

Continuación	Inversión extranjera directa inadecuada para avanzar; exportación de productos básicos a precios baratos; poca creación de riqueza y mala distribución de ingresos; defensividad entre gobierno y sector privado; paternalismo; pobre cooperación entre firmas; si acaso se obtiene crecimiento lineal.	Firmas de más alta calidad son atraídas a países para desarrollar sus procesos y productos de coro; las exportaciones son de productos de alta productividad en segmentos atractivos de la industria; la riqueza se crea a tasas elevadas, y se distribuye a los trabajadores más productivos, en los cuales el gobierno y el sector privado invierten constantemente
Resultados		

Es esencial no confundir estas dos cosas. Por ejemplo, según Paul Krugman, el logro de Singapur en conseguir crecimiento del 8.5 por ciento anual entre 1966 y 1990 (un incremento del 6.6 por ciento en ingresos *per cápita*) no es sostenible⁸. Su argumento es que este éxito se atribuye a una movilización masiva —pero induplicable— de recursos para estimular el crecimiento, pero que los avances correspondientes en productividad han sido muy pequeños.

La productividad se define como la cantidad de producción que puede generarse con determinada cantidad de insumos. Los economistas se refieren a dos enfoques diferentes para elevar la productividad: *x-eficiencia*, y *eficiencia distributiva*⁹. La *x-eficiencia* se refiere al esfuerzo para utilizar de manera más eficiente el factor individual de la productividad (por ejemplo, con el entrenamiento de los trabajadores para aumentar la producción, o el uso de maquinaria más eficiente para rebajar el consumo eléctrico). La *eficiencia distributiva* se refiere a mejorar la mezcla de insumos, para optimizar los canjes específicos dentro de un proceso determinado.

Para la eficiencia distributiva la pregunta importante no es sólo cómo utilizar los recursos con eficiencia, sino también cómo un recurso dado puede sustituirse por otros. En otras palabras, ¿cómo puede reasignarse la mezcla de recursos para mejorar la producción total? Por ejemplo, una empresa podría preguntarse: ¿cómo podríamos sustituir mano de obra

⁸ "The Myth of Asia's Miracle", *Pop Internationalism* (Cambridge, MA: MIT Press, 1996), p. 175.

⁹ Para el trasfondo de la productividad, ver "X-efficiency and Technical efficiency", Kenneth Button y Thomas Weyman-Jones, *Public Choice* 80:83-104, 1994, Kluwer Academic Publishers, Netherlands; "Allocative efficiency vs. X-efficiency" por Liebenstein, Universidad de California, Berkeley y *Research of Productivity Growth and Productivity Difference: Dead ends and New departures*, Richard Nelson, *Journal of Economic Literature* Vol. XIX, septiembre 1981 pp. 1.029-1.064.

y/o materiales con maquinaria? O bien, ¿cómo podemos remplazar la fuerza bruta con una pericia especializada? Líderes regionales o nacionales podrían preguntarse: ¿cómo podemos encauzar el ingreso por exportación de materias primas hacia la inversión en capital humano sofisticado?

Mejoras en las *x-eficiencias* producirán mejoras en la productividad. Pero mejoras en la habilidad de tomar decisiones óptimas con respecto a la mezcla de insumos rendirán oportunidades para acelerar aún más los ritmos de crecimiento. La diferencia entre las dos es que la segunda permite depender menos de las materias primas básicas y la ardua faena del capital humano barato. Lo que es más, disemina los conocimientos entre la gente más productiva a la vez que permite utilizar formas superiores de "capital", como la eficiencia con que aprende la institución.

¿Por qué los conocimientos? La investigación muestra que aún para una compañía con muchas plantas en un mismo país, usando la misma maquinaria, fabricando los mismos artículos, y vendiendo a los mismos clientes, la productividad de la planta más eficiente era tres veces la del menos eficiente¹⁰. Aún descontadas las diferencias atribuibles a la antigüedad de las plantas, logísticas de transporte, métodos contables, jornadas de producción, la gama de productos, y factores extraordinarios, las diferencias en productividad eran del orden del dos-por-uno. ¿Qué explica entonces las diferencias en la productividad de estas plantas? La diferencia es netamente *el conocimiento de cómo hacer las cosas*.

De hecho, una de las explicaciones del crecimiento de la productividad en el Japón ni siquiera toma en cuenta cosas como poderío industrial, acceso al capital barato, o los sentimientos de seguridad y lealtad que brindan los sistemas de ancianidad y de empleo por vida. Postula que las empresas japonesas han crecido debido a su maestría en el "cultivo del conocimiento organizacional"¹¹.

El incremento en la productividad de empresas en los países en vías de desarrollo son pocos, ya que éstos sobre enfatizan la dependencia de sueldos y materiales de bajo costo, y tienden a creer que compras grandes

¹⁰ La discusión entera se benefició de discusiones con Bruce Chew, y la oportunidad de ver su trabajo que ilustra esta dinámica por primera vez. Favor de consultar Chew, Clark y Wheelwright.

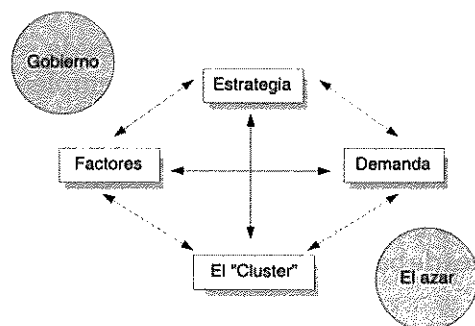
¹¹ Ikujiro Nonaka y Hirotaka Takeuchi, *The Knowledge Creating Company, How Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation* (Oxford: Oxford Press, 1995).

de equipo capital por sí solas mejorarán la productividad¹². Como si esto no fuera lastre suficiente, los sistemas de incentivos raramente recompensan a los gerentes por hacer el esfuerzo de educarse los unos a los otros sobre la mezcla correcta de insumos, sea de energía, materiales, capital o mano de obra. Todo lo contrario. A menudo se estimula más bien una competencia perversa de uno contra todos, en el cual los gerentes jamás comparten información¹³. Los ejemplos abundan.

El sector del cuero en Colombia trata de aumentar su producción por medio de avances en x-eficiencia: procesando más cuero de baja calidad, con químicos crudos y mano de obra barata. El sector debería más bien buscar avances en eficiencia distributiva, trabajando como conjunto para conseguir asesoramiento en mercadeo, y adquirir pericias en diseño. Igual con la industria de la soya en Bolivia. Los administradores se concentran sobre cómo cultivar cada vez más hectáreas, en vez de mejorar y coordinar sus facilidades con miras a producir productos más complejos, como la mayonesa o alimentos macrobióticos.

En ambos ejemplos, los grupos prefieren el trabajo arduo de movilizar más y más del mismo tipo de recursos, en vez de trabajar conjuntamente para adquirir conocimientos que les permitirían hacer elecciones novedosas y originales, y añadir nuevas "mezclas" de insumos en su propia fórmula de productividad.

GRÁFICO 1
PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD AL NIVEL REGIONAL



¹² Sondeos de líderes por Monitor demuestran que la tecnología muchas veces se percibe como una "varita mágica" que hará que todo se componga, y que muchas veces se menosprecian los conocimientos tácitos de cómo hacer cosas sencillas y más rutinarias.

¹³ Fórmula Cobb-Douglas.

¿Qué papel juega la región en crear un ambiente que apoye y fomente a la empresa en su esfuerzo de conseguir y mantener ventajas estratégicas? Michael Porter ha identificado cuatro atributos amplios de una nación o una región que, individualmente o como sistema, integran el "diamante" de la productividad regional¹⁴. El diamante provee un eslabón crítico para entender cómo las empresas de los países en vías de desarrollo pueden efectuar mejores elecciones.

1. *Condiciones de factores* son los recursos avanzados y especializados en materia humana, infraestructura técnica y otros factores de producción que necesita la industria. También se refiere a la continua habilidad de mejorar estos recursos especializados dentro de un contexto global rápidamente cambiante. La pregunta no es ¿con qué nace un país?, sino más bien cómo ha adelantado esas condiciones. Por ejemplo, no hay duda que tener gente educada e inteligente es deseable —¿pero cuántos ingenieros tiene el país? Sin lugar a duda es bueno tener un puerto de cala profunda, ¿pero cuán eficientemente se trasladan los contenedores en las instalaciones portuarias? Las condiciones de factores pueden adelantarse, según el sector que mejor sirven. Por ejemplo, el sector flores de Colombia necesita avanzar elementos específicos de la infraestructura de aeropuertos, como las bodegas refrigeradas, terminales de carga y facilidades para inspecciones. Con la reñida competencia en floricultura, donde Costa Rica disfruta de una logística aeroportuaria sofisticada, México disfruta de acceso fácil a los EE.UU., y Ecuador de mano de obra barata, el cielo soleado de Colombia no será una ventaja competitiva.
2. *Condiciones de demanda* son una base de clientela sofisticada que exige los últimos adelantos y las normas de calidad más altas. Es importante tener demanda local que anticipa a la demanda global, ya que ésta provee las señales que los productores necesitan para aprender, ajustar y avanzar para competir por la demanda más sofisticada del mundo. Por ejemplo, la demanda para las flores en Colombia actualmente es baja comparada con México, donde hay una tradición de 2.000 años

¹⁴ Para un tratamiento completo del diamante competitivo, ver Michael E. Porter, *The Competitive Advantage of Nations*, Nueva York: The Free Press, 1990.

de comprar flores, o con Holanda, que goza del consumo más alto de flores *per cápita* en el mundo. Así mismo, en los textiles y el papel, el consumo colombiano es bajo, debido a causas como el bajo ingreso *per cápita*. En textiles es porque el país no tiene variedad en sus estaciones, y por tanto no hay variaciones estacionales en la moda. En papel, es porque la sociedad sustancialmente rural de Colombia no consume libros a un paso acelerado.

3. *Las empresas relacionadas y de apoyo* son suministradores locales fuertes y distribuidores que pueden contribuir al proceso de innovación, y otras empresas que refuerzan las pericias en las tecnologías del mismo producto o proceso, o en los canales de mercadeo. La buena fe entre comprador y vendedor no se construye sobre una economía introspectiva, donde el pastel del mercado es pequeño y se acostumbra dividirlo entre pocos. En esa situación, las estrategias no se comparten, y la información sobre costos se protege celosamente. Eso impide el aprendizaje, la planificación, los objetivos compartidos para la reducción de costos, y las oportunidades para la diferenciación en el mercado.
4. *La estrategia, estructura y las rivalidades de la empresa* tiene que ver con las selecciones, el "posicionamiento" y la presencia de rivales locales capaces, comprometidos y ferozmente competitivos. El grado de rivalidad en economías impulsadas por la innovación es deslumbrante. En el Japón hay 9 fabricantes grandes de automóviles; 19 fabricantes de máquinas fax; 35 fabricantes de equipo audio y 113 productores de máquinas herramientas. La rivalidad ha obligado a estas empresas a mejorarse hasta el punto donde pueden enfrentar la competencia de cualquier parte. En una economía impulsada por la inversión, como Corea, hay 3 fabricantes de autos, 18 fabricantes de equipo audio para vehículos y 200 compañías que producen circuitos impresos. Un vistazo rápido a los datos comerciales de Corea y Japón confirma que en las áreas de sus economías donde hay fuerte rivalidad interna, sus empresas también compiten muy favorablemente en el mercado global.

En la región Andina, por contraste, la rivalidad no es intensa, porque los mercados se han mantenido chicos, los mercados financieros son insuficientes para estimular la formación de nuevas empresas, y los líderes del sector público y privado ven a la rivalidad como un esfuerzo duplicativo innecesario para producir los mismos productos para los

mismos consumidores. Por estas razones, las rivalidades que sí existen son altamente personales, e impulsadas muchas veces por diferencias y lealtades familiares.

La productividad es un conjunto de fenómenos altamente localizados. En naciones o regiones con industrias competitivas internacionalmente, los determinantes del diamante tienden a operar como sistema, con cada determinante reforzando los otros, llevando a adelantos constantes y cambios a lo largo del sistema.

La naturaleza interrelacionada del diamante significa que las naciones raramente son sede de tan sólo una industria competitiva. Más bien, se crea un ambiente que lleva al desarrollo de lo que en la terminología de Porter se denominan "*clusters*", agrupaciones de industrias que se apoyan mutuamente. Estos *clusters* se ligan mediante relaciones verticales (comprador-vendedor) y horizontales (clientes comunes, tecnología, canales).

Dado el apoyo mutuo entre industrias dentro de un *cluster*, se tiende hacia una clara concentración de industrias internacionalmente competitivas dentro de una determinada nación. Identificar *clusters* fuertes o potencialmente fuertes y entender la naturaleza y la fuerza de los enlaces entre los *clusters* es vital para entender y avanzar la competitividad internacional de una región.

Colombia tiene algunos *clusters* muy concentrados geográficamente: textiles en Medellín y Bogotá, turismo y petroquímicos en la costa Norte, y las artes gráficas y el papel en Cali. Estos *clusters* con base geográfica son función tanto de ventajas competitivas incipientes, como el de que Colombia es un país de topografía brusca con sistemas de carreteras y telecomunicaciones pobres, y que la formación de nuevas empresas tiende a ser impulsada por nexos familiares, muy a la manera de los *clusters* de textiles y vestimenta en Italia.

Nuestras investigaciones han demostrado que mucha de las variaciones en riqueza nacional se determinan por regiones muy específicas e identificables dentro de una nación —o sea, que las condiciones que permiten que una empresa compita y sea productiva son condiciones locales¹⁵. Inducir crecimiento rápido en la productividad al nivel regional se basa sobre lograr que las cuatro determinantes del diamante

¹⁵ Investigación de Monitor en Europa como parte de nuestros estudios regionales.

trabajen como un sólo sistema. Por ejemplo, la región obtendrá ganancias mínimas en la productividad si sólo se mejoran los factores básicos. Este es el caso del Perú en el turismo. El gobierno ha propiciado un ambiente mucho más estable, y ha creado cierta infraestructura muy básica para mejorar su industria turística, pero no ha fomentado una cultura de confianza, innovación, o cooperación. La historia del turismo peruano de hoy es análogo a la historia de la soya o la harina de pescado; recursos magníficos, como Machu Picchu, pero poca inversión en recursos intangibles y altamente ordenados, como aprendizaje del cliente. De hecho, si Perú logra alcanzar la meta del presidente Fujimori de conseguir 1 millón de turistas para el año 2000 sin alterar su práctica actual, el país puede hacerle gran daño a una de sus grandes industrias potenciales.

Sin estrategias mejoradas para atraer al turista más sofisticado y exigente, sin un *cluster* más avanzado de firmas relacionadas y de apoyo, y sin el desarrollo de factores especializados y avanzados, lo más que Perú puede anticipar son números mayores del mismo tipo de turista que ha llegado hasta ahora. Si esto pasa, se corre el riesgo de tener un crecimiento lineal hasta que el número de turistas comience a destruir el mismo ambiente prístino que los atrajo en primer lugar.

SIETE FUENTES DE COMPETITIVIDAD

Explotar la ventaja comparativa es un modo de pensar que busca soluciones fáciles y algo simplistas. "*Pensar en ventaja comparativa*" lleva a normas gubernamentales rígidas y fácilmente obsoletas, y acciones estratégicas simplistas y muchas veces mal informadas —por consiguiente, resultados pobres cuando se llega a la generación y distribución de riqueza.

Pero "*pensar en productividad*" puede ayudar a un país a descubrir sus fuentes escondidas de desarrollo. Los líderes que entienden la productividad al nivel de la empresa y de la región adaptarán perspectivas distintas; organizarán sus instituciones de manera diferente para ser ágiles y orientados hacia el aprendizaje; e implementarán estrategias informadas y enfocadas que proveerán resultados más positivos y sostenibles en la creación de riqueza. Algunos imperativos para este tipo de "pensamiento alta productividad" que pueda crear más riqueza para el

ciudadano promedio de los países en vías de desarrollo incluiría lo siguiente:

1. Exportación de productos complejos.
2. Inversión en conocimiento de clientes más exigentes y sofisticados.
3. Entendimiento y mejoría de la posición competitiva relativa.
4. Estudio de oportunidades para la integración avanzada.
5. Mejorar cooperación interempresarial.
6. Compromiso con discusiones más productivas.
7. Evitar el paternalismo.

Exportar productos complejos

El desempeño comercial internacional de un país es un indicador clave de su habilidad para competir. El comercio provee una oportunidad tremenda para mejorar la riqueza, porque permite que un país se enfoque en exportar lo que puede producir más productivamente, al tiempo que importa donde su ventaja es débil.

Investigaciones del Banco Mundial indican que un crecimiento rápido en las exportaciones, combinado con mejoras en el capital humano, es la razón del éxito económico de las economías del este de Asia¹⁶. La investigación sugiere fuertemente que entre las ventajas específicas que surgen del comercio se encuentran la adquisición de equipo nuevo, aumentos en la inversión extranjera directa, licencias de tecnología, la transferencia de tecnología no-propietaria, y la educación del consumidor. Todos éstos, a su vez, sirven para mejorar la productividad¹⁷.

Nuestra propia investigación indica que la capacidad de una nación de exportar productos y servicios complejos se correlaciona con su habilidad para crear riqueza para el ciudadano promedio —que la sobre dependencia de exportaciones de capital natural limita la habilidad de

¹⁶ Ver tanto *The Asian Miracle*, como *Enterprise Training in Developing Countries: Overview of Incidence, Determinants and Productivity Outcomes*, Washington D.C., World Bank.

¹⁷ Ver Wilson Peres y Ludovico Alcorta, *Innovation Systems and Technological Specialization in Latin America and the Caribbean*, Nueva York: ECLAC/UNDP en la Universidad de las Naciones Unidas —para buenos datos primarios y una excelente bibliografía.

países altamente dependientes de recursos naturales de alcanzar niveles de bienestar elevados, crecientes y sostenibles.

Nuestro estudio de más de 25 países exportadores de petróleo demuestra que mientras el ciudadano promedio de las naciones más pequeñas disfruta de aumentos en la riqueza, en naciones más pobladas como México, Venezuela e Indonesia, el poder adquisitivo *per cápita* permanece bajo¹⁸. De hecho, entre todos los países exportadores de petróleo que hemos estudiado, sólo se da una minúscula correlación positiva entre alzas en las exportaciones de petróleo, y alzas en los niveles de bienestar¹⁹.

Por otra parte, se percibe un incremento en la riqueza *per cápita* cuando una nación logra exportar exitosamente de las áreas más productivas de su economía²⁰. Claramente, buscar maneras de competir exportando productos complejos a consumidores exigentes y sofisticados, aumenta la riqueza de naciones.

Invertir en el conocimiento del cliente más exigente y sofisticado

Entender las preferencias del consumidor es tal vez el insumo fundamental de la competitividad. Hallamos oportunidades en el sector cuero de Colombia, cuando descubrimos cinco segmentos de compradores de bolsos en los EE.UU., y uno en el cual los colombianos tenían posibilidad de superar tanto a los chinos como a los Italianos. Este era el segmento de vendedores al por menor que querían comprar en las exposiciones, y no de las revistas donde los colombianos habían estado anunciando. Demandaban cierto nivel básico de artesanía, pero le ponían un alto valor a la relación con el productor, y la habilidad de poder devolver productos y ser reembolsados con pocos problemas. Los colombianos,

¹⁸ Los países del perfil incluyen todo tipo de economías, tamaños y patrones de comercio: Alemania, Argentina, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, China, Colombia, Corea, Costa Rica, Ecuador, España, Estados Unidos, Francia, India, Indonesia, Italia, Japón, Malasia, México, Pakistán, Reino Unido, Rusia, Singapur, Suecia, Suiza, Turquía y Venezuela.

¹⁹ El cociente de correlación es de +0.29.

²⁰ Esta correlación global es +0.88, y encuentra su máximo en los *clusters* de generación de energía, multiempresas, transporte y defensa, seguidos por telecomunicaciones y equipo de oficina. Ver Jeffrey Sachs y Andrew Warner, *Natural Resource Abundance and Economic Growth*, National Bureau of Economic Research. Working paper 5398, diciembre 1995.

que competían con base en precio, y apoyándose sobre una moneda devaluada, no habían tomado en cuenta estas cosas hasta hace poco.

Otro ejemplo son los productores de harina de pescado del Perú. Tienen poco entendimiento de los lucrativos mercados japoneses de pescado para consumo humano, por lo que le ceden el paso a las naves coreanas y japonesas que le pagan al gobierno peruano cierto monto para llevarse lo mejor de la pesca de la corriente de Humboldt. Similarmente, los operadores turísticos de Perú y Venezuela resisten cambios a sus itinerarios de transporte para acomodar las necesidades de los turistas de alto dólar de los EE.UU., cuya principal preocupación es la comodidad.

La empresa en los países en vías de desarrollo necesita hacer dos cosas esenciales para destapar sus fuentes escondidas de crecimiento. Primero, debe reconocer que los consumidores tienen muchas preferencias distintas: existen segmentos de clientes a los que es atractivo servir, y otros a los que no es atractivo servir. Segundo, debe diseñar mecanismos para capturar conocimientos dentro de la empresa, con miras a mejorar el proceso de tomar las decisiones sobre a quién servir. Hacer selecciones sensatas, entender cómo el cliente define lo que es valor, y ejecutar esa visión eficientemente es lo que permite mejorar la productividad.

Entender y mejorar la posición competitiva relativa

Los conocimientos también son el factor clave en mejorar la posición relativa. Un productor de propileno colombiano necesitaba entender su posición competitiva con relación a rivales en Venezuela, México y la costa del Golfo en los Estados de Texas y Louisiana. Necesitaba entender sus costos relativos de electricidad, transporte y especialmente en materia prima. Además, necesitaba saber todo esto para mantener una discusión informada con el gobierno colombiano, y tomar decisiones estratégicas sensatas a nivel de la empresa.

Los textileros del norte del Perú necesitaban entender quiénes en el mundo fabricaban textiles basados sobre algodón que podría sustituirse por su algodón Pima de alta calidad. Así que estudiaron los algodones de Malta, Egipto y las Filipinas, investigando dimensiones como el largo de la fibra y su capacidad para absorber tintes. Lo que aprendieron fue

la distinción fundamental entre lo que es *único*, y lo que es *sustituible*. El algodón Pima se cultiva solamente en el norte de Perú, y por lo tanto es único; pero es altamente sustituible por otros algodones de alta calidad, según lo que el cliente esté dispuesto a pagar. Los peruanos pensaban que el Pima era altamente diferenciado para los clientes; pero con sus márgenes de utilidad en declive, tuvieron que reconocer que su posición relativa era afectada por sustitutos.

Similarmente, el sector flores de Bolivia intentaba competir contra los colombianos en el enorme mercado de los EE.UU., encomendando sus envíos a corredores en Miami. Pensaban que si los colombianos podían salir adelante en ese mercado, ellos también podrían, ya que tenían sol, suelo fértil y mano de obra más barata. Lo que aprendieron fue que sus costos de transporte eran tres veces lo que pagaban los colombianos, y que no podían competir, salvo como productor secundario en épocas de altísima demanda, como el Día de los Enamorados. Ahora dirigen la mirada a capitales regionales como Santiago y Buenos Aires, donde gozan de una ventaja comparativa en el transporte sobre los colombianos.

Estudiar las oportunidades para la integración avanzada

El conocimiento de cuándo y dónde *integrar hacia adelante* representa una de las más importantes oportunidades escondidas para aumentar la competitividad. Estas oportunidades para la integración avanzada son numerosas en los países en vías de desarrollo, y necesitan estudiarse con cuidado. En el caso del sector de jugos de fruta en Colombia, descubrimos que moverse hacia adelante en la cadena de producción costaría mucho en términos de mejorar normas de calidad y consistencia en el grado requerido, y de comprar espacio en los supermercados. Nuestra recomendación fue en contra de la integración hacia adelante en esa coyuntura.

En el caso de la agroindustria en el Perú, sin embargo, hallamos que la oportunidad para vender espárragos en el creciente mercado de los EE.UU. podía apalancarse mucho más efectivamente, con un acercamiento al consumidor estadounidense, el cual estaba dispuesto a pagar precios más altos por los espárragos cuando estaban "fuera de estación". Los distribuidores en EE.UU. dejaban de comprar espárragos, creyendo

que el consumidor sencillamente no los compraban en esa época. Por supuesto, no lo había hecho en años anteriores, iporque no habían espárragos! Nuestra investigación reveló que habían consumidores entusiastas que comprarían espárragos todo el año.

El productor de propileno colombiano no estaba consciente de que habían por lo menos 40 segmentos de clientes en los EE.UU. para los plásticos hechos de su producto —todavía tiene que tomar ventaja de esas oportunidades. Aprendimos que corriente abajo del propileno hay muchas oportunidades atractivas para moldear artículos como parachoques de plástico. En el sector flores, especialmente géneros sencillos como claveles y rosas, mucho del valor real lo capturan los corredores en Miami, los servicios de entrega por camión, y el nivel minorista, incluyendo las floristerías tradicionales y los supermercados, donde ocurre la mayor parte de las compras impulsivas.

Entender dónde se crea la mayor parte del valor agregado en una cadena de producción es crítico para el crecimiento. Tradicionalmente, las fuerzas económicas y las políticas de gobiernos han conspirado para limitarle la imaginación a exportadores que pretenden aprender y mejorar su acceso al usuario final. En todo caso, mucho del aprendizaje que necesitará la compañía para mejorar y avanzar su eficiencia probablemente ya existe.

Mejorar la cooperación inter-empresa

La quinta fuente escondida de la competitividad es mejorar los vínculos con instituciones relacionadas y de apoyo. Éstos aportan a la competitividad de una empresa, al reducir sus estructuras de costo, o al mejorar su habilidad para agregarle a un producto o servicio algún valor único por el cual el cliente está dispuesto a pagar más.

Las curtidurías en Colombia podrían proveer cueros de más alta calidad y consistencia a las fábricas; los mataderos podrían tomar mayor precaución de no destruir los cueros al destajar el ganado; los ganaderos podrían hallar mejores maneras para proteger su ganado sin marcarlos excesivamente; ¡y las vacas podrían aprender cómo no enredarse en los alambres de púas!

Los productores de flores en Bolivia, Ecuador y Colombia necesitan más investigación y desarrollo que puedan compartir en sus sectores

—sobre todo en la lucha contra enfermedades botánicas. Los 19 entes gubernamentales que conforman el sector turismo del Perú deberían reducirse en número. El sector del petróleo venezolano podría proveerle algunas de sus ventajas de escala a los exportadores de petroquímicos. El productor estatal de algodón de Bolivia podría hallar maneras de mejorar la consistencia de su producto, y sus precios para exportadores locales de textiles. Las cámaras de comercio y asociaciones industriales necesitan enfocarse sobre el entrenamiento de ejecutivos, y trabajar delicadamente para reorientar a los gobiernos, en vez de cabildear y buscar influencia con las autoridades²¹.

Debe notarse que la lección sobre la cooperación entre firmas, como las otras lecciones que se cubren en este capítulo, se aplica no sólo al mundo en vías de desarrollo²². La cooperación entre empresas se basa en gran medida sobre las actitudes culturales: la confianza y la cooperación, la orientación extrovertida, horizontes temporales largos, y el pensamiento integrativo.

Comprometerse con razonamiento productivo

Pocas de las ventajas arriba mencionadas pueden desarrollarse sin razonamiento y aprendizaje extremadamente productivo entre dueños, socios, integrantes de alianzas estratégicas, suministradores, empleados, etc. En el caso de la floricultura colombiana, la discusión defensiva entre el gobierno y la asociación con respecto a la devaluación del peso ha impedido el progreso de la industria. En el caso de los productores de algodón Pima, los peruanos al principio le achacaban toda la culpa por sus problemas a la apertura comercial. Los productores de soya bolivianos en Santa Cruz creen que el gobierno en La Paz es corrupto e incompetente, y el gobierno cree que los cultivadores de soya son codiciosos. El comprador más grande de maquinaria en Colombia ni siquiera sostiene reuniones

²¹ Para los efectos de cultura cívica sobre la creación de riqueza, ver Robert D. Putnam, *Making Democracy Work, Civic Traditions in Italy*, New Jersey: Princeton University Press, 1993.

²² La industria automotriz de los EE.UU. es notoria por destruir este tipo de confianza, a diferencia de los *keiretsu* japoneses, que han desarrollado un alto grado de confianza (y participación accionaria) en sus relaciones con suministradores. Para una discusión fascinante del esfuerzo de Chrysler por desarrollar su propio *keiretsu*, ver Jeffrey H. Dyer, *How Chrysler Created an American Keiretsu*, Boston: HBR junio-julio 1996, p. 42.

regulares con los miembros de la asociación industrial que representa ese sector. Y en Ecuador, un líder nos dijo: "el deporte nacional del Ecuador es que los sindicatos sacudan a los ministros".

Si nuestro pensamiento lo guía un paradigma obsoleto de productividad, llegaremos a inferencias que no están fundadas ni sobre los hechos ni sobre razonamientos válidos. El resultado posible es una defensividad que impide las discusiones útiles y el aprendizaje.

Evitar el paternalismo

Nuestras entrevistas sugieren que la capacidad de los latinoamericanos para creer en el gobierno es bajo. En Venezuela el 76 por ciento cree que no se puede confiar en los oficiales públicos electos; el 85 por ciento cree que los oficiales gubernamentales son incompetentes²³. Sin embargo, como hemos demostrado, muchas de las ventajas que el sector privado busca en los países en vías de desarrollo se basan sobre cosas que el gobierno sí puede hacer: subsidios, protección, devaluación e información privilegiada. La paradoja del paternalismo es que en muchos de los países donde hemos trabajado, el sector privado tiene poca confianza y es muy crítico del mismo gobierno que es la fuente de sus ventajas percibidas.

Tal es el caso en Bolivia, donde los productores de soya constantemente criticaban el gobierno, y quedaron atónitos al descubrir que la fuente principal de su ventaja no era su tierra fértil, horas de sol o productividad agrícola, sino más bien la protección de precios que el gobierno les proveía por medio del pacto comercial andino.

No hemos medido de manera científica cuánto tiempo los empresarios de alto nivel gastan tratando de influenciar oficiales del gobierno, pero nuestro sondeo informal sugiere que muchos empresarios consideran que el cabildeo de ese tipo es el uso primario de su tiempo. Como hemos demostrado, las asociaciones industriales y cámaras de comercio están mejor configuradas para cabildear que para aprender. Al dirigir su esfuerzo para estudiar el gobierno en vez de estudiar al consumidor, le están quitando el ojo al gran premio de la era de competencia total. El tiempo que se gasta tratando de influenciar al gobierno debe convertirse

²³ Encuesta nacional de 491 líderes académicos, oficiales y empresariales venezolanos, por Monitor, tomada a mediados de 1996.

en tiempo que se invierta en aprender sobre clientes, costos y competidores.

NUEVOS PAPELES PARA LOS LÍDERES DEL GOBIERNO Y EL SECTOR PRIVADO

La responsabilidad de crear ventajas complejas —y no solamente ventajas básicas— y de atraer inversionistas extranjeros más exigentes y sofisticados ya no es la responsabilidad de unos cuantos altos oficiales de gobierno y unos cuantos empresarios de alcuria. Es responsabilidad de muchos líderes, que deben compartir una visión y un conjunto de objetivos altamente coordinados. Estos líderes deberán ver a la prosperidad como una elección. A continuación hay algunas sugerencias de cómo comenzar.

El gobierno

Lo crítico para el gobierno es hacer todo lo que pueda para el sector privado, *salvo impedir la competencia*. Al “pensar micro”, o a nivel de empresa, el gobierno tiene posibilidad de desarrollar infraestructura especializada, y crear incentivos para que el sector privado fomente la educación técnica y de nivel universitario. Juntos, ambos sectores pueden cultivar un ambiente para alianzas *gobierno/sector privado*, y *sector privado/académico* para la capacitación. El gobierno también puede fomentar un ambiente propicio para las alianzas nacionales e internacionales —siempre y cuando esto no impida la competencia. Por el lado de la demanda, el gobierno puede estimular oportunidades para el aprendizaje del mercado, y crear leyes antimonopolio que animen la competencia y estructuras industriales efectivas. Al fin de cuentas, los gobiernos deben propiciar un ambiente basado sobre el aprendizaje, que estimule la formación de industrias relacionadas y de apoyo, y que haga posible una orientación extrovertida. A continuación, se resume el mensaje específico que cada líder gubernamental deben considerar.

El ministro de Comercio

La exportación sofisticada es la clave para crear y distribuir riqueza. Infortunadamente, demasiados ministros de Comercio y sus agencias

promotoras de la exportación pasan el tiempo firmando tratados comerciales con países que no importan y con países que son muy parecidos en su perfil de exportación y competitividad. Cuando un país exporta sus productos “brutos” a consumidores sofisticados, y sus productos “inteligentes” a consumidores no tan sofisticados, el impulso para avanzar es poco o nada. En la actualidad, estos ministerios generalmente los encabezan personas que jamás han enfrentado la lucha de la vida real de exportar un producto. Para realmente ayudar al exportador necesitan aprender cómo “pensar micro”, y entender estrategias sofisticadas y los mercados de calidad superior.

Para crear un ambiente propicio para la inversión extranjera directa, el ministro de Comercio deberá trabajar en concierto con los otros líderes del gobierno, y con informes constructivos del sector privado. Así provisto, el ministro puede identificar los complementos óptimos para el exportador existente, y atraer la inversión con miras a crear un *cluster* más robusto de industrias de apoyo. Las herramientas de este ministro no deben ser el subsidio, la subvención y la ventaja tributaria, sino las inversiones específicas en recursos humanos e infraestructura especializada. Esto es imprescindible para que el inversionista vea al país como un buen sitio para cultivar su núcleo de conocimientos en procesos operacionales y desarrollo de productos.

El ministro de Comercio deberá ser el eje central en asegurar que el gobierno y el sector privado compartan una visión de la exportación de productos complejos, y que su relación con la inversión extranjera sea correcta y explícita. Este nuevo tipo de líder gubernamental deberá ser un facilitante de la discusión, y un adquisidor de conocimientos, no un burócrata que confiere acceso entre exportadores y el mercado internacional, y entre inversionistas y el mercado local.

Ministro de Desarrollo y Planificación

Este ministro tendrá tres preocupaciones para la creación y distribución de riqueza: el ambiente competitivo en su conjunto, con atención particular a la infraestructura; el diálogo con el sector privado; y la transformación de su economía en una sede productiva para los inversionistas extranjeros.

Específicamente, el ministro trabajará para crear ventajas avanzadas y especializadas para el sector privado, persiguiendo la visión estratégica

informada y explícita del mismo. Estos avances incluirán, pero no se limitarán, a inversiones: en carreteras, comunicación, activos humanos especializados, costos reducidos de capital, e instituciones de adiestramiento técnico y empresarial.

El ministro de Comercio se preocupa primariamente con elevar la tasa de exportaciones complejas del país, y el ministro de Desarrollo con el ambiente competitivo interno. Pero debe quedar claro que en el nuevo modelo, tanto el comercio como el ambiente competitivo, como la distribución y creación de la riqueza, se vinculan inexorablemente. Ambos ministros tienen responsabilidad de atraer el "tercer tipo" de inversión extranjera directa, que es el más valioso: la inversión en ventajas sofisticadas que permitan la exportación de productos complejos.

Ministro de Finanzas

Este ministro tendrá tres objetivos: primero, creación de un ambiente macroeconómico estable, con énfasis particular sobre una moneda —es decir, un cambio— predecible. Segundo, la administración de políticas fiscales que no sólo alcancen el primer objetivo pero que por su propia cuenta fomenten un ambiente competitivo. Y tercero, la resolución de los dilemas de *costos escondidos*, que plagan a los países en vías de desarrollo, impidiendo adelantos económicos y la atracción de inversionistas extranjeros. Examinaremos los tres a continuación.

La estabilidad macroeconómica es una condición importante pero insuficiente para el desarrollo de un ambiente "basado sobre la innovación". El aspecto fundamental de este macroambiente es la situación cambiaria, que sirve para costear la productividad de los insumos tanto del exportador local como del inversionista extranjero. Una moneda subvaluada causa dos cosas. Primero, abarata las exportaciones artificialmente; esto inhibe la acumulación de las presiones competitivas que el exportador necesita para mejorarse. Segundo, obliga al país a exportar su riqueza, vendiéndosela barato al consumidor extranjero. Esto también tendrá el efecto de subir los precios de muchos insumos extranjeros sofisticados fuera del alcance del exportador, frenando su capacidad para avanzar. Es el deber del ministro de Finanzas "quedarse sordo" cuando el sector privado llora por los días empalagosos de la protección y la moneda barata.

Los líderes del gobierno deben establecer un tono decisivo para las mejoras en funciones como la recaudación de impuestos y la contratación. El ministro de Finanzas, específicamente, puede trabajar no sólo para controlar los agregados monetarios y mantener un ambiente de baja inflación, sino también para crear incentivos tributarios para que la empresa eleve su productividad. Dos ejemplos de esto son las ventajas tributarias para compañías que invierten agresivamente en la capacitación de su mano de obra, y los mecanismos para compras gubernamentales que obligan al suministrador local a competir con base en calidad, en vez de precio. Este último objetivo puede servir para adelantar localmente el *cluster* de empresas, y fomentar procesos y productos con mejor posibilidad de competir en el exterior.

Los costos escondidos están acribillando a países como Bolivia. Éstos causan que el exportador amenace con llevarse toda su producción a otros países, y que el inversionista extranjero, aun aquel acostumbrado a la inseguridad, rehuse invertir. Los costos escondidos son función de muchas cosas, incluyendo el nivel de confianza inherente en la sociedad, el sistema de justicia y la tradición de costumbres empresariales. Pero el ministro de Finanzas, con sus subordinados en las funciones tributarias y aduaneras, debe hacer el esfuerzo de atraer mejor gente, mejor remunerada, y que vea su misión como una de crear ventajas para el sector privado mediante la diseminación rápida de información, el movimiento rápido de productos por canales, y la devolución rápida al exportador de los impuestos de valor agregado y similares.

Lo clave es que las autoridades vean los aspectos integrados del comercio, la inversión y la creación de riqueza; que vean su trabajo no sencillamente como guardianes frente a un sector privado "codicioso y corrupto", sino como fuente creadora de ventajas difícilmente imitadas por otros países. Para ayudar a que la empresa sea competitiva, deben hacer todo en su poder fuera de impedir la competencia nacional, o abrigar a la empresa de las presiones externas.

El sector privado

El objetivo clave del líder empresarial debe ser mejorar su capacidad de proveer un valor agregado único para el consumidor sofisticado y exigente, que por su parte estará dispuesto a recompensarlo con márgenes

nes más altos de utilidad. El sector privado naturalmente abarca una gran gama de funciones. A continuación se consideran algunos de los elementos más representativos:

Asociaciones industriales y cámaras de comercio

Las asociaciones industriales y cámaras de comercio necesitan crear más programas de educación ejecutiva, con miras no sólo a mejorar la eficiencia operacional de sus empresas, sino también para enseñar a los dueños y los oficiales públicos cómo escudriñar con ojos nuevos al horizonte de sus posibilidades. No deben menospreciarse los seminarios sobre teorías de competencia base, reingeniería y calidad total; pero es posible que programas en estrategia empresarial y comportamiento de organizaciones sean más útiles.

Instituciones académicas

Las instituciones académicas tienden a estar remotas de la comunidad empresarial; generalmente comentan sólo de manera reactiva. Nos parece que no están orientadas hacia la acción y la toma de riesgos, como lo deberían estar si han de jugar un papel histórico en iniciar un cambio real en un contexto difícil. Muchas veces se perciben a sí mismos como por encima del bullicio, y resisten ensuciarse con las realidades pedestres de manejar un proceso de cambio. Creemos que los académicos representan una fuente de ventaja para sus países muy avanzada y especializada, pero subutilizada. Como un académico nos dijo recientemente: "si nosotros, en Bolivia, fuéramos tan astutos y estuviéramos tan al corriente de nuestro propio ambiente, por qué es que los académicos bolivianos no son también la autoridad mundial sobre la hiperinflación? ¿Por qué necesitamos traer académicos de Harvard para explicarnos la hiperinflación, cuando nunca se vio nada parecido en Massachusetts?"

Los académicos tienen que ensuciarse las manos. Necesitan crear valor para el sector privado, y cambiar la actitud que, al trabajar con el sector privado, están sacrificando su libertad académica, o como dice el poeta irlandés W.B. Yeats, metiendo los dedos en la "caja manoseada" del comercio.

Inversionistas extranjeros

Los inversionistas extranjeros ven a la mayoría de los países pobres como oportunidades para extraer materiales básicos, usar mano de obra barata, o vender artículos y servicios de poca sofisticación. Es raro hallar un inversionista que ve una oportunidad de crecer con el país, con avances en el ambiente competitivo del mismo. De hecho, por lo general se esperaría que el inversionista extranjero sería el último en arriesgar su capital y tiempo para mejorar un país. Presuntamente, siempre tiene la opción de irse a otro país. Pero hay posibilidades de crear un sistema de ventajas sostenibles para aquellos inversionistas que sí deciden tomar tales riesgos. Hemos visto cómo los inversionistas pueden trabajar en concierto con las asociaciones y cámaras para rebajar los costos de insumos, y lograr algún provecho temporario en su posición de bajo costo relativo.

Los inversionistas extranjeros y nacionales necesitan resistir la tentación de "echarle el perro" de sus asociaciones al gobierno, y entender que con esto sólo pueden perder —es decir, con intentar buscar la ayuda del gobierno para conseguir una fuente perpetua de ventajas, manipulando los costos de insumos para competir con base en precio en el mercado mundial.

Empresas privadas y empresarios

Las empresas privadas y los empresarios tienden a pensar en el corto plazo. Buscan minimizar riesgos y bochornos. Siempre insisten que sólo desean "un campo de juego nivelado" frente a sus competidores en otros países. Muchas veces, este grupo busca ventajas en su estructura de costos cabildeando al gobierno en conjunto con sus asociaciones y otros grupos.

Lo trágico de este grupo es cuánto tiempo y energía disipan presionando al gobierno en busca de "ventajas", en vez de tomar decisiones informadas y oportunas. Al hacer esto, muchas veces pasan por la borda la ocasión de aprender del cliente, y construir alianzas para estrategias complejas. Creemos que el costo de oportunidad del cabildeo —que es aprender sobre el mercado— es un altísimo costo escondido de los países en vías de desarrollo. Este costo escondido socava todo esfuerzo por avanzar el ambiente competitivo.

RESUMEN

¿Cómo deben los líderes de Latinoamérica —tanto en el gobierno y el sector privado— proponerse sus objetivos? Su meta debe ser adelantar el ambiente competitivo, y buscar cómo aprender del consumidor sofisticado, al cual deben ofrecer un valor único. Al mismo tiempo, necesitan cultivar un ambiente de confianza y buena fe: dentro del país, dentro del sector privado, y entre el sector privado y el gobierno. Deben trabajar unos con otros para crear un sistema eficiente de justicia que proteja la inversión en innovaciones y propiedad tangible e intangible. Finalmente, y tal vez de mayor importancia, deben crear mecanismos de aprendizaje que continuamente pongan sus perspectivas a prueba y las refresquen, para que el país desarrolle reglas de comportamiento consistentes con las tendencias mundiales de consumidores y competidores.

El esfuerzo consiste en elevar el ambiente competitivo, crear estrategias mejores y mejor informadas, y satisfacer a los clientes más exigentes del mundo. Para esto las perspectivas deben reorientarse: de un diálogo negativo entre el gobierno y el sector privado al fomento de la confianza, la justicia y el capital humano. Los líderes tanto del sector público como del privado de Latinoamérica deberán cambiar de estrategia, ya que en adelante, la prosperidad es algo que se escoge.

Capítulo 4. LA PRÓXIMA FRONTERA

LA SEGUNDA GENERACIÓN DE REFORMAS Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE

Paul Holden

The Enterprise Research Institute for Latin America

INTRODUCCIÓN

La ola de reformas políticas y económicas de los últimos años ha transformado el paisaje político y económico de Latinoamérica. La democracia impera a lo largo de la región, y la mayoría de los países han optado por políticas económicas basadas cada vez más sobre las soluciones del mercado para resolver problemas de la distribución de recursos y de crecimiento económico. A pesar de ello, la meta del desarrollo sostenible permanece elusiva. ¿Por qué?

Primero, pese a los logros en la reforma estructural hasta la fecha, quedan muchas trabas a la habilidad de muchas economías latinoamericanas de llevarle la prosperidad a un gran número de sus ciudadanos: sobre todo los derechos de propiedad inseguros, instituciones inadecuadas y un entendimiento incompleto de la importancia de la reforma social. Escatimar tales medidas —la esencia de la “*reforma de segunda generación*” — hace imposible que la región se acerque a su pleno potencial.

Segundo, la entrega deficiente y la baja calidad de servicios sociales, particularmente educación y salud, reducen el incentivo de la población de ponerle mayor valor al futuro. Este paso es esencial para implementar políticas de desarrollo sostenible.

Tercero, las empresas de la región siguen maniatadas por constreñimientos de largo plazo sobre su productividad. Ya que la tasa de crecimiento de la productividad es lo que determina el crecimiento económico y los niveles de bienestar a largo plazo, quitar las trabas hacia la eficiencia es un factor importante en promover la prosperidad.

En la prensa popular y el mundo político se da una viva discusión sobre la participación del “mercado” en la reforma económica de Lati-

noamérica. En la realidad las reformas basadas sobre el mercado competitivo han sido insuficientes, sobre todo a nivel microeconómico. Esto socava todo esfuerzo para promover políticas de desarrollo sostenible.

Todavía abundan las barreras al movimiento efectivo de los mercados en recursos naturales, agricultura y silvicultura. En muchos países el precio de insumos energéticos ni siquiera se aproxima a su costo de oportunidad. Los mercados financieros frecuentemente permanecen muy restringidos y resisten la competencia, al mismo tiempo que las normas ambientales y sociales son insuficientes para limitar el riesgo de crisis esporádicas.

Alcanzar el desarrollo sostenible requiere un prolongamiento del horizonte temporal a través del cual las personas toman decisiones: esto se logra por medio de mayor prosperidad, mejor salud, mejor educación y el interés incrementado en el futuro que se consigue con derechos de propiedad seguros. También requiere que los precios reflejen la escasez real de recursos. Lo que es más, el desarrollo sostenible no puede alcanzarse sin alzas en la productividad —a veces llamada competitividad. Cuando la pobreza, ignorancia y enfermedad oprimen a gran parte de la población, las necesidades presentes pesarán mucho más que las necesidades futuras. Por eso se vinculan tan estrechamente los conceptos del desarrollo sostenible, la productividad y la implementación de una segunda generación de reformas. A continuación estos temas se exploran en detalle.

Hasta la fecha, las reformas más exitosas han sido aquéllas diseñadas para evitar el desplome económico. La reforma estatal ha sido menos completa, más disputada y menos efectiva, mientras que la reforma social ha pasado a un distante segundo plano. En pleno caos económico, como lo que en los ochenta sacudió a la región, este orden de prioridades era bastante sensato. Pero no calza bien con la era actual cuando, a pesar del relativo sosiego económico, prevalecen muchas inquietudes sociales que ejercen un fuerte impacto sobre las posibilidades de alcanzar el desarrollo sostenible.

Antes de las reformas, muchas actividades económicas mejor desempeñadas por el sector privado se hallaban dentro del dominio del sector público, sea por posesión directa o indirecta por medio de normas profusas. Lo que es más, muchos gobiernos no desempeñaban sus funciones esenciales. Entre éstas se cuentan las de proveer precios estables, la seguridad, lograr el acato a la ley, ofrecer mecanismos efecti-

vos para resolver disputas, financiar programas efectivos de salud, suministrar sistemas educativos económicos y de buena calidad, y mantener una infraestructura confiable y en buen orden. No obstante esta gran gama de retos, la prioridad fue siempre la reforma económica. Sin ésta, la reforma del Estado sería de poca consecuencia sobre los problemas de la región, y la inflación desbocada intensificaría el malestar social.

Antes de las reformas, la política económica se basaba en la sustitución de importaciones y el control estatal. Entre ambas lograron atrofiar a la mayoría de las economías de la región. Las ineficiencias brotaban como hongos; las tasas de crecimiento languidecían; la distribución de ingresos se retorció. Al fin de cuentas, cuando México no pudo cumplir con sus obligaciones externas en 1982, el financiamiento internacional se secó casi por completo. Ya que las políticas económicas de valor dudoso se habían vuelto imposibles, muchos países no tenían mayor opción que adoptar programas radicales de restructuración.

En poco más de 10 años, se repudiaron los modelos con orientación interna y de sustitución de importaciones, en favor de modelos con orientación externa y disciplinados por el mercado. Si bien habían grandes diferencias en el grado en que se aplicaron las nuevas políticas, casi todos los países en la región experimentaron con algún episodio de reforma. Muchas de estas reformas eran del tipo "primera generación", es decir, basadas sobre disciplina fiscal, apertura comercial, reformas del sector financiero y privatización. Las guiaba la filosofía común que la fuente del crecimiento económico debía ser el sector privado.

Cuando se introdujeron las reformas, era poca la esperanza que inducirían rápidamente la eficiencia, la inversión y una prosperidad de base amplia. Muchos de los cambios requerían gran coraje político, no sólo en el trato de sindicatos de empleados estatales, y de intereses atrincherados que antiguamente controlaban las decisiones políticas, sino también para poner en marcha reformas cuya orientación hacia el mercado abolía las utilidades monopolísticas de industrias protegidas. Estas últimas no le daban la bienvenida a los recios vientos de la competencia internacional.

Indudablemente estas reformas fueron un primer paso esencial para cambiar el paisaje económico de Latinoamérica. Entre sus beneficios:

- Corrigieron distorsiones inherentes en las políticas de sustitución de importaciones;

- Redujeron la represión en mercados financieros;
- Eliminaron muchos de los impuestos especiales y los subsidios a políticas industriales desatinadas;
- Reformaron las políticas cambiarias y los mercados, alineando precios nacionales e internacionales;
- Trajeron la estabilidad macroeconómica a una región con inflación notoriamente alta.

Las reformas aparentemente han sido un éxito económico. Sin embargo la respuesta del sector privado por lo general ha sido inconsistente. Sobre todo en los países donde la reforma se dio precozmente, las tasas de crecimiento han sido altas, de hecho acercándose a las tasas de las "economías milagro" de Asia. En otras, la respuesta ha sido decepcionante. Los niveles de inversión han sido inferiores a lo que se anticipaba, y el tan ansiado auge en el número de pequeñas y medianas empresas (PMEs) con su correspondiente estímulo al empleo y disminución de la pobreza no ha ocurrido.

A lo largo de América Latina la variedad en las respuestas del sector privado a las reformas ha traído una realización que, mientras la primera generación de reforma es necesaria para promover el desarrollo sostenible, posiblemente no será suficiente si los adelantos no ocurren al ritmo deseado. Otras medidas, las reformas de "segunda generación", también podrán ser necesarias para que los recursos que quedaron ociosos en la rezaga del cambio en las políticas de incentivos se trasladen a actividades con potencial de crecimiento a largo plazo. Los derechos de propiedad inseguros, elevados costos de transacción, sistemas legales malogrados, regulaciones onerosas, instituciones que no promueven los contratos a largo plazo, y políticas sociales que no cultivan el capital humano; todos son trabas a la germinación de negocios nuevos y productivos.

FACTORES QUE INFLUENCIAN EL AMBIENTE PARA HACER NEGOCIOS

El cambio de depender del Estado para decidir la distribución de recursos, a depender del mercado, naturalmente enfoca la atención sobre las reglas que gobiernan la actividad de los mercados. Surge la interrogante si por medio de reglas puede crearse con éxito un ambiente que produce:

- Condiciones eficientes para acumular capital, sea físico, financiero, o humano;
- Servicios sociales que adelanten, y no retrasen, las políticas de desarrollo sostenible;
- Políticas de salud y educación que estimulen la planificación hacia el futuro;
- Una definición nítida de los derechos de propiedad;
- Imparcialidad en la administración de leyes en disputas civiles;
- Ejecución cabal de contratos.

Estas características institucionales raramente se obtienen por completo en cualquier parte, mucho menos en los países en vías de desarrollo. Sin embargo, muchos estudios del sector privado en Latinoamérica confirman la trascendencia práctica del aspecto institucional sobre el ambiente empresarial.

El avance institucional es el corazón de las reformas de segunda generación. Esto no debe menoscabar los logros hasta la fecha. La evidencia sugiere que la reforma es una unidad, *un paquete*, que para ser verdaderamente efectivo, todos los elementos deben estar en su sitio. A las cuestiones de la primera generación correctamente se les asignó el plano mayor. Sin ellos ninguna reforma institucional hubiera producido un ambiente favorable para las empresas, ni a las políticas de desarrollo sostenible. Una vez que éstos se hayan logrado y una vez que se haya restaurado el equilibrio macroeconómico, el gobierno debe dirigirse cuanto antes a la segunda generación de reformas, incluyendo el temario social, con ojo cauteloso a la sostenibilidad de sus programas.

LA PRIMERA GENERACIÓN DE REFORMAS

Las reformas más importantes de la primera generación abarcan las políticas macroeconómicas, las políticas de incentivos y la privatización.

- Políticas Macroeconómicas.* La estabilidad macroeconómica apoya el desarrollo del sector privado y fomenta el desarrollo económico sostenible al reducir la inseguridad provocada por grandes fluctuaciones en los precios relativos y en la demanda nacional. Cuando la inestabilidad de las variables macroeconómicas es alta, se vuelve muy difícil negociar contratos y consume mucho tiempo; esto sube

drásticamente los costos de transacción y reduce el valor de la propiedad. Brasil fue ejemplo clásico del alto costo de la inflación (Holden y Shepherd, 1995). A pesar de la práctica habitual de la indización, al negociar contratos las partes tenían que acordar no sólo el precio índice a usar para el contrato —y habían más de cien a escoger— sino también qué componente del índice de precios. El riesgo de hacer negocios se multiplicaba y se reducían los incentivos para la inversión, en perjuicio del crecimiento a largo plazo. El comportamiento del empresario tiende a favorecer más el evitar riesgos que el buscar innovaciones. Pero sin innovación, es mucho más baja la probabilidad de hallazgos que mejoren la eficiencia, y hay poca oportunidad para realzar la sostenibilidad. Ambientes económicos desequilibrados obligan a que la población enfoque sus recursos en el presente, y el cómo sobrevivir, en vez de planear con miras al futuro.

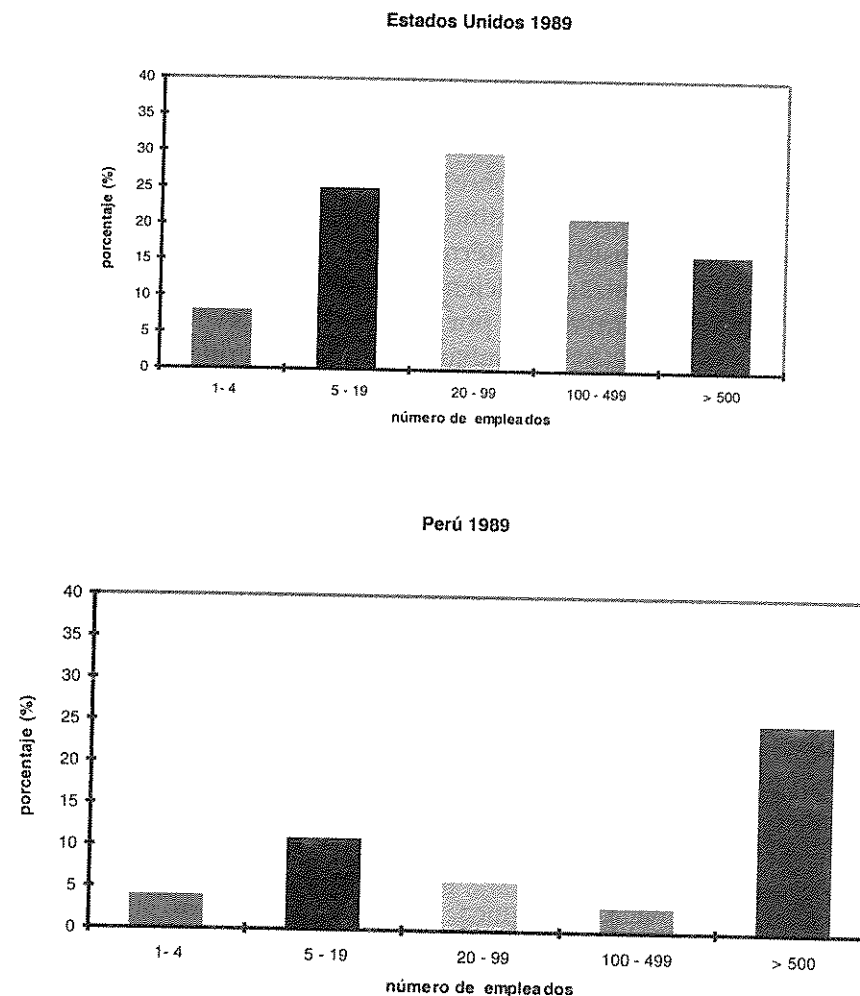
- b) *Política de incentivos.* Los incentivos determinan en dónde se aplican los esfuerzos del empresario. Dentro de sistemas cerrados, que reparten los mercados por mandato administrativo, las utilidades se consiguen al influenciar a los que poseen el poder de dispensar privilegios monopolísticos. No es sorprendente que, en asociación con los regímenes introspectivos que tipificaban a Latinoamérica antes de las reformas, mucha energía empresarial se dirigiera al esfuerzo de acaparar rentas y restringir la competencia. Si las industrias sobreviven con estas costumbres retrospectivas, será difícil promover políticas que miren hacia el futuro, ya que los intereses de los incumbentes las combatirán.

Uno de los efectos principales de abrir la economía es que se reorienten los incentivos para fomentar la innovación, y no la búsqueda de utilidades monopolísticas. Antes de las reformas, las industrias o empresas más exitosas de Latinoamérica tendían a ser aquellas que habían desarrollado una relación simbiótica con el gobierno. Esta tendencia la reforzaba un sistema financiero ineficiente y poco profundo.

Si bien es cierto que algunos países latinoamericanos han liberalizado sustancialmente sus sistemas financieros, los mercados financieros aún carecen de profundidad, y no parecen ser adecuados para financiar el crecimiento empresarial. El préstamo bancario a la pequeña empresa casi no existe; conseguir financiamiento arrendatario es casi imposible; e instituciones como los factores y casas de financiamiento de comercio

internacional apenas existen. El resultado es que muchas empresas latinoamericanas son "viejas". La edad promedio de compañías formales en México es de 30 años. En Uruguay, para citar otro ejemplo, es de 35 años. El número de empresas nuevas es muy inferior al del mundo industrializado.

GRÁFICO 1
ESTRUCTURA DEL EMPLEO POR TAMAÑO DE EMPRESA



Esto ha llevado a que el empleo se concentre, sea en empresas grandes o en el sector informal. Ninguna de las dos provee permanencia al trabajador, o incentivos para utilizar prácticas sostenibles. El Gráfico 1 muestra la estructura del empleo, por tamaño de empresa, en los Estados Unidos y, para tipificar la estructura de la mayoría de países latinoamericanos, en Perú. En los EE.UU., un porcentaje importante de la fuerza laboral trabaja en empresas con menos de 100 empleados. En Perú, no es así. Un porcentaje importante del sector laboral está en el sector informal, mientras que la mayoría de los restantes trabaja para grandes empresas. El dinamismo característico del sector de la pequeña empresa en los EE.UU. no existe en Latinoamérica. El alto número de microempresas en la región y la resistencia de los bancos a otorgar crédito a la pequeña empresa se refleja en elevadas tasas de pobreza y baja movilidad laboral.

- c) *Privatización.* La experiencia latinoamericana con la privatización ha sido fuertemente positiva en términos de captar el importe de los bienes vendidos, realzar la eficiencia en industrias recién privatizadas, y promover la inversión por parte de los nuevos dueños. Los beneficios más grandes, sin embargo, probablemente se derivan de otras cosas además de los adelantos en eficiencia. La medida en que el Estado acapara recursos es un buen indicador del grado en que el Estado está dispuesto a intervenir y controlar la economía. Programas de reforma que no incluyen la privatización extensiva corren el riesgo de ser vistas como reversibles. La historia de Latinoamérica está repleta de episodios de reformas de corta vida. Entre más difícil sea retroceder en los programas de liberalización, más probable será que sean vistas con credibilidad. El profundo alcance del programa de privatización del Perú es probablemente una de las principales razones por la cual la reforma peruana tuvo tanto éxito tan rápidamente.

LA SEGUNDA GENERACIÓN DE REFORMAS

Si bien la reforma macroeconómica, la apertura comercial, la privatización y reformas de sistemas financieros integran la primera generación de programas de reforma económica, el creciente entendimiento del sector privado ha aportado un temario que puede caracterizarse como

determinante de una "segunda generación" de reformas. Estos factores son consistentes con el análisis de lo que se denomina la "Nueva Economía Institucional", postulada por Douglas North (1992) y otros.

Las reglas que gobiernan las transacciones; los medios de seguimiento legal, y la seguridad de los derechos de propiedad todos en su conjunto juegan un papel trascendente en cómo se organiza la actividad económica. Lo que es más, la redistribución de recursos después de un cambio en el régimen de incentivos —por ejemplo, después de una apertura comercial— cambia los precios relativos, y requiere por tanto una amplia recontractación. Si las instituciones del país no defienden la contratación efectiva y confiable, los riesgos más bien se acentuarán y la respuesta a la reforma será más torpe que en el caso contrario. Si los inversionistas no creen que el programa será permanente, los problemas más bien se agravarán. En muchos países de Latinoamérica esto parece ser precisamente lo que ocurrió.

Derechos de propiedad

La seguridad del derecho de propiedad particular es la piedra angular de una economía eficiente de mercado. Muchas veces se han subestimado los efectos múltiples de la propiedad segura, en desarrollar un sistema de libre mercado, particularmente en lo que concierne a los sectores más pobres de una población. Esto incluye la motivación de invertir esfuerzos y recursos para obtener y mejorar la propiedad, colocarla en uso productivo, y la oportunidad de venderla libremente.

El intercambio de la propiedad en el mercado requiere títulos formales que se puedan conseguir y transferir con relativa facilidad. En muchos países latinoamericanos, altos porcentajes de los bienes raíces urbanos y rurales carecen de título. La ausencia de una clara definición de derechos de propiedad tiene un impacto desproporcionado sobre las empresas más pequeñas, y el financiamiento para negocios que apenas comienzan. En particular, los dueños de pequeñas empresas raramente pueden usar la propiedad como garantía para obtener créditos de instituciones financieras formales. En cualquier caso, los trámites para inscribir la propiedad son costosos y consumen mucho tiempo. Los cargos excesivos para el registro y la hipotecación de bienes raíces, atribuido en ciertos casos al oligopolio de notarios públicos, alza los costos. Peor aún,

inhiben el desarrollo de un mercado hipotecario, una de las fuentes más importantes de financiamiento para la pequeña empresa embrionaria en los EE.UU.

Menos obvio es el hecho de que la falta de un mercado de propiedad en el cual las viviendas se pueden libremente inscribir, vender y comprar con costos relativamente bajos de transacción, también inhibe los mercados laborales. Si el título de ocupación es la única base de propiedad, será muy circunscrita el área en que los trabajadores podrán buscar empleo. Si el trabajo se hace disponible en áreas que requieren mudarse de vivienda, el costo de aceptar tal empleo sería prohibitivo. El desempleo causado por "fricciones" de esta índole es probablemente mucho más alto en Latinoamérica que en el mundo industrializado.

Anomalías en el derecho de propiedad tienen otros efectos negativos. Por ejemplo, en muchos países de Latinoamérica, el gobierno es dueño de todos los recursos subterráneos, sin consideración de quien sea dueño de la superficie. Los incentivos para la exploración se debilitan enormemente si el gobierno tiene el derecho a quedarse con lo que se descubre. Esto tiende a inhibir actividades como la exploración de minerales (Yeatts, 1996).

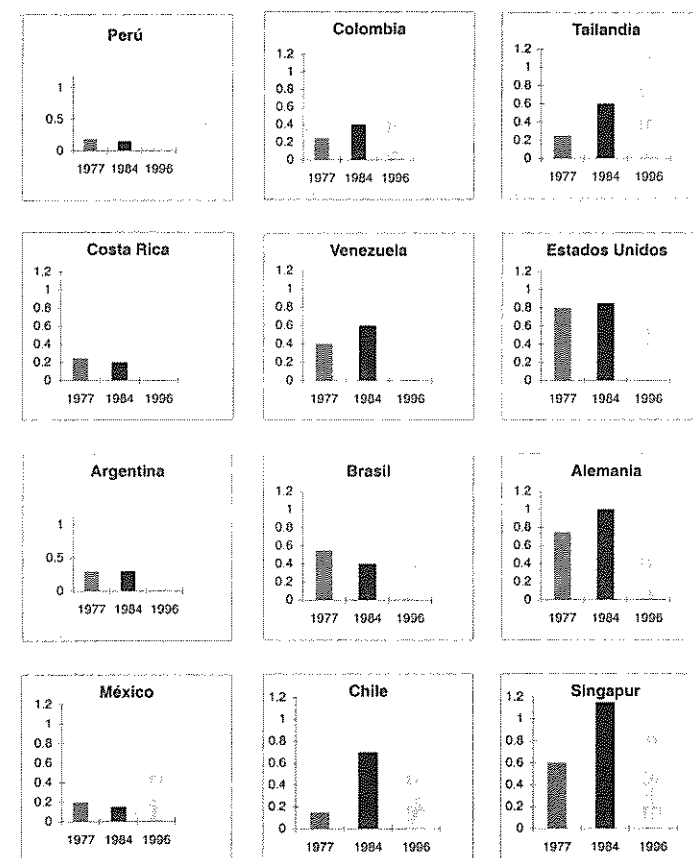
Derechos de propiedad y la represión financiera

Los derechos de propiedad mal definidos causan estragos en la operación de mercados financieros. En primer lugar, la inhabilidad de poder hipotecar propiedad mobiliaria —activos empresariales como el inventario, la maquinaria y cuentas por cobrar— es una causa directa que existan mercados financieros subdesarrollados. Comparando los sistemas financieros de países industrializados con los de Latinoamérica, se evidencia que toda una gama de intermediarios financieros especializados sencillamente no existe a lo largo de la región.

En segundo lugar, los bancos comerciales que dominan el sector financiero de todos los países latinoamericanos prestan exclusivamente a empresas grandes y bien establecidas. Toda fuente de fondos (salvo, para algunos pocos, las de índole accionaria, las utilidades retenidas y los créditos para la importación/exportación) son inaccesibles a la empresa de tamaño menor que quiere expandirse. Si los mercados financieros estuvieran mejor desarrollados, éstos podrían crecer mucho más

rápido. Las decisiones empresariales —como qué tecnología debe adoptarse para la producción; cuánto inventario debe sostenerse; si se debe expandir o no— dependen no de la trayectoria de la persona que maneja la empresa y su habilidad para convencer a los prestatarios que sus ideas son sólidas, sino de sus circunstancias personales y más concretamente de su cartera de bienes raíces. El empresario cuyos activos personales no son grandes, cuenta con alternativas muy limitadas. Esto tiene profundas consecuencias sobre la eficiencia de las empresas y más sobre la distribución de ingresos (Fleisig, 1996).

GRÁFICO 2
RATA DE CRÉDITO AL SECTOR PRIVADO



El grado de represión financiera en Latinoamérica puede verse en el Gráfico 2. Éste expone la proporción de crédito al sector privado que proveen los sistemas financieros de una selección representativa de países. En las dos economías industrializadas, Alemania y los EE.UU., el crédito pendiente del sector privado es igual o superior al PIB. Es decir, el crédito sobresaliente equivale a por lo menos un año de producción de la economía. Las dos economías asiáticas, Singapur y Tailandia, presentan un cuadro parecido. El crecimiento rápido del crédito es reflejo de las altas tasas de crecimiento registradas en ambos países.

El contraste con los países de Latinoamérica es dramático. Aún después de varios años en que la suma de crédito otorgado por el sistema bancario creció rápidamente, en ningún país latinoamericano se dio el caso que el crédito bancario excediera el 50% del PIB a fines de 1994. En muchos países la proporción es todavía inferior. En Perú y Argentina, donde se implementaron las reformas más rápidas y radicales, la proporción de crédito/PIB es de un 20% aún después de varios años de fuerte crecimiento. El cuadro es similar en Colombia, Venezuela, Chile y Brasil. Esto refleja un grado asombroso de subdesarrollo financiero, e indica la urgencia de cambiar las transacciones hipotecarias (Holden, 1996). Las altas tasas de crecimiento pueden continuar si se promueve una amplia expansión del financiamiento del sector privado.

Códigos comerciales

Si bien los códigos comerciales de muchos países latinoamericanos deben reformarse, muchas de las trabas que presentan a la pequeña empresa se derivan no de su contenido, sino de su seguimiento.

i) *Interpretación de la ley.* Las cortes de justicia son demasiado tímidas y rígidas en su interpretación del derecho, y se amparan solamente en las transacciones comerciales que el código define explícitamente. A los magistrados frecuentemente se les confiere la discreción de referirse a las costumbres comerciales; sin embargo es más común que a la hora de adjudicar casos que conciernen tipos novedosos de transacciones, muestren gran renuencia a sentar precedentes, cosa que inhibe a los actores comerciales de involucrarse en tales transacciones. Hasta que los jueces tengan confianza en su autoridad para trascender el código, y el enten-

dimiento de arreglos comerciales modernos para hacerlo responsablemente, el código será un recurso subutilizado.

ii) *Leyes relacionadas inadecuadas.* Para citar un ejemplo extremo, en cierto país la ley que gobierna la certificación de documentos públicos data de 1859, y requiere que los documentos se copien a mano por un notario. En otros casos, la falta de claridad y las contradicciones entre leyes, decretos y ordenanzas relacionados aumentan la inseguridad del marco legal.

iii) *La falta de independencia de los poderes legislativos y ejecutivos.* Una manifestación de este problema es el bajo prestigio de los jueces de tribunal. Se manifiesta en bajos salarios, esto conduce a la selección negativa, y fomenta la corrupción.

iv) *La estructura de las cortes y los procedimientos judiciales.* En muchos países no existen tribunales comerciales especializados, ni hay recurso de arbitrio fuera de la corte, ni de conciliación. Esto agrava el lastre que la resolución de disputas impone sobre el sistema general de los tribunales, y aumenta el costo y el tiempo de conseguir justicia. En otros casos, la organización de las cortes es tan ineficiente que sin sobornos es casi imposible despachar un procedimiento. Demoras y costos en el seguimiento contractual son un fuerte obstáculo a la expansión de contratos impersonales.

El impacto negativo de estos factores cae desproporcionadamente sobre la pequeña y mediana empresa, cuyas transacciones son demasiado pequeñas para justificar el esfuerzo que se necesita para lidiar con estructuras legales ineficientes.

Códigos de trabajo

En la mayoría de los países latinoamericanos, las organizaciones sindicales han podido, mediante procesos de negociación y presión política análogas al cabildeo de las grandes empresas, obtener protecciones y beneficios dictados por ley, y no pocas veces consagrados en la Constitución misma. Muchas de las políticas correspondientes afectan directamente las condiciones de empleo, como el derecho a cesantía, o la reducción de la semana laboral. Otras políticas han sido diseñadas para afectar la compensación del trabajo: por ejemplo, las leyes del salario mínimo, reglas concernientes a la formación de sindicatos, la negocia-

ción colectiva o las políticas de ajuste centralizado de sueldos. La acción para afectar condiciones de trabajo incluía requerimientos de pensiones, salud y normas de seguridad. Las sobrecargas sociales en la planilla de la empresa formal van del 30% al 80%, lo que deprime el empleo formal, a la vez que provee incentivos para arreglos informales de empleo. En general este tipo de rigidez produce consecuencias sociales perversas, al excluir a las mayorías de la fuerza laboral de los beneficios formales.

Códigos tributarios

En muchos países latinoamericanos los códigos tributarios son sumamente enredados, y cumplir con sus estipulaciones resulta muy costoso. En Brasil, Stone, Levy y Paredes [1992] condujeron entrevistas con pequeños empresarios y descubrieron más de 50 impuestos federales, estatales, y municipales, algunos de los cuales requerían contribuciones mensuales. Tal complejidad, agravada por un seguimiento arbitrario, es una invitación a la evasión. En muchos países latinoamericanos, las pequeñas empresas formales establecen dos juegos de libros —uno para las autoridades, que minimiza el gravamen tributario, y otro que refleja la realidad. Si por encima de toda esta complejidad e inconsistencia, las tasas marginales son altas, el resultado es que se castiga a la honestidad.

Un primer paso para facilitar la integración a la formalidad de las pequeñas y medianas empresas sería la creación de un sistema tributario más sencillo. La reforma tributaria boliviana de 1986, por ejemplo, tuvo éxito al reducir un auténtico caos de impuestos a siete impuestos básicos, y al prohibir la creación de nuevos impuestos que no estaban de acuerdo con el nuevo sistema. Un segundo paso, igualmente positivo, es la creación de un mecanismo con profesionales comprometidos y bien pagados para dar seguimiento y hacer cumplir la tributación. Tales medidas deben ser parte de una reforma general del servicio civil, que refuerce la credibilidad del desempeño del sector público, y por tanto la anuencia de los agentes económicos a pagar sus impuestos. Un tercer paso, finalmente, involucra simplificar los impuestos sobre la pequeña y mediana empresa, y ajustar el peso tributario según su capacidad económica.

El famoso estudio empírico del Instituto Libertad y Democracia bajo el liderazgo de Hernando de Soto (1989) ha iluminado los costos de la

inscripción formal de las pequeñas empresas. Tomó 289 días para cumplir a cabalidad con todos los requisitos formales para establecer una pequeña empresa en Lima. En la práctica, no es necesario cumplir con todos estos requisitos formales para establecer un negocio; existe una enorme zona gris de incumplimiento, que recoge hasta las empresas de tamaño importante. Y por supuesto en muchos países latinoamericanos florece toda una industria de "tramitantes" que por una comisión manejan las gestiones burocráticas. Hay más evidencia empírica (Tokman, 1990) confirmando que el efecto acumulado de requisitos regulatorios de las agencias públicas desalienta la formalidad.

En muchos países latinoamericanos las licencias comerciales podrían simplificarse sustancialmente por medio de unas cuantas reformas bastante directas. Un segundo campo de reforma concierne la presentación de documentos públicamente certificados a las diferentes agencias. Finalmente, la inscripción de empresas debe modernizarse, mantenerse y ser públicamente accesible.

TEMAS SOCIALES Y LA SEGUNDA GENERACIÓN DE REFORMAS

Hay un último peldaño de reforma al que los gobiernos deben aferrarse, si es que han de escapar a políticas atrasadas y ensimismadas y alcanzar un futuro de crecimiento sostenible: el de la política social. Si bien ésta no es precisamente la primera preocupación de un gobierno comprometido con reforma, es decisivo para asegurar el éxito de cualquier programa en este sentido.

Las reformas de la primera generación crean la estabilidad económica. Esto permite que los gobiernos toquen temas regulatorios, y que las empresas hagan planes a largo plazo. La segunda generación de reformas establece el marco para el crecimiento económico, y da al sector privado los incentivos para crecer, invertir y producir con eficiencia. La primera explosión alucinante de crecimiento puede engañar tanto al gobierno como al sector privado, haciéndoles creer que ya no hacen falta mayores ajustes. Pero la cosa no es así. Este tipo de crecimiento no será permanente sin que lo acompañe una política social escrupulosamente razonada. El capital físico, financiero y humano son componentes necesarios del crecimiento sostenido; la falta de cualquiera de ellos entorpece el crecimiento y socava la sostenibilidad.

La importancia del capital humano para el crecimiento no es una idea del todo nueva. Lo que es poco común es más bien un entendimiento del impacto del temario social sobre este tipo de "capital". Al mejorar la educación, la vivienda, la salud y la pobreza en los países en vías de desarrollo, se contribuye poderosamente a un nivel de crecimiento sostenido.

Una causa de la desigualdad persistente y la pobreza en Latinoamérica es sin duda la falta de formación de capital humano en materia de educación. Los gobiernos latinoamericanos tienden a poner énfasis sobre la educación superior, al tiempo que ignoran las escuelas primarias. El resultado es predecible: hay muchas personas con títulos universitarios (desempleados) y muchos analfabetos (también desempleados). Los programas de capacitación son escasos, en parte porque las condiciones económicas inestables impiden que el gobierno amplíe los sistemas de educación pública, y en parte porque los mercados laborales rígidos hacen poco rentable que una empresa invierta en sus trabajadores, u ofrezca sistemas privados de capacitación.

Típicamente, los países en vías de desarrollo comienzan con niveles muy bajos de educación, y por ende, poca desigualdad. Eventualmente llegan a un punto donde todos reciben educación —otra vez más, poca desigualdad. A lo largo de este recorrido, el Cociente Gini para la educación primero sube, y luego baja. Obviamente el nivel educativo y el grado de desigualdad en cualquier punto de la curva depende del país individual. Pero Latinoamérica parece haberse *caído de la curva*. La lentísima expansión de oportunidades educacionales ha prolongado la fase creciente de desigualdad educacional; la educación nueva tiende a incrementar la desigualdad de ingresos, lo que a su vez se recicla en limitantes a la oportunidad educacional. La expansión educativa en Latinoamérica no sólo fue lenta, sino que le fue peor a los sectores más pobres de la población.

El punto se ilustra al comparar la trayectoria de Latinoamérica con la del sudeste asiático. Al comenzar la década de los sesenta, la fuerza laboral de ambas regiones tenía aproximadamente 800.000 personas educadas a nivel universitario. Cada región añadió unos 100.000 graduados universitarios hasta el principio de los setenta. Entonces divergieron sus trayectorias. Para fines de los ochenta, la fuerza laboral latinoamericana había crecido en 2 millones de graduados universitarios más que el sudeste asiático. Mientras el sudeste asiático redujo el número abso-

luto de personas sin educación por una quinta parte, en Latinoamérica el número de personas sin educación alguna había crecido en una sexta parte.

En suma, los sistemas educacionales de Latinoamérica produjeron un número mucho mayor de analfabetos funcionales, mucha más gente con títulos universitarios, y bastante menos trabajadores con educación secundaria que el sudeste de Asia. Y el número de latinoamericanos por debajo del nivel de pobreza corresponde fuertemente al número de analfabetos funcionales en la fuerza laboral. Hasta que esto no se resuelva será imposible erradicar la pobreza y remediar la desigualdad de distribución de ingresos.

La salud presenta retos similares. Los programas de salud pública son la norma en Latinoamérica pero, hasta hace poco, las condiciones prevalecientes trabajaban para socavar los programas. Por un lado, la mayoría de los países latinoamericanos están invadidos por las dificultades comunes de los países en vías de desarrollo: capacitación técnica débil, administración deficiente y redes inadecuadas de suplidores. Por otra parte, los latinoamericanos también enfrentan cada vez más las dificultades comunes de los países industrializados: escalamiento de costos, descontento del paciente y sobreinversión en tecnología. El 40% más pobre de los latinoamericanos gasta un promedio del 6 por ciento de su ingreso directamente en gastos de salud, por encima de cualquier impuesto que ya esté pagando. Y los que pueden darse el lujo, aún visitan las clínicas privadas.

Considérese el caso de Argentina, donde los sindicatos recogen una porción del sueldo de cada trabajador, pro salud, pero más bien usan muchos de los fondos para avanzar sus agendas políticas. Esto deja a los trabajadores con programas de salud inadecuados; alza los costos laborales reduciendo los incentivos a la empresa de proveer servicios de salud a sus trabajadores; y rebaja el ingreso disponible del trabajador, haciéndole difícil comprar servicios de salud del sector privado. El resultado es que el índice vital de los pobres, las tasas de enfermedad y las horas perdidas por razón de salud, se suman para imponer un fuerte lastre al desarrollo argentino.

Lo que se aprende de este examen de reformas de la primera y segunda generación es que no basta con estabilizar la economía y luego sencillamente cruzarse de brazos a ver cómo crecen las empresas y prospera la gente. A una parte enorme de toda una generación (y en

algunos países más de una generación) le ha sido negada la educación, la salud, la vivienda y otras necesidades que facultan a un miembro productivo de la sociedad y llevan al crecimiento sostenible.

El papel del gobierno no debe ser producir estas cosas, sino de proveer los incentivos para que lo haga el sector privado. Considérese las siguientes oportunidades que se perderán si no se toma acción:

- Muchos de los desempleados que actualmente buscan trabajo no lo hallarán en sus cercanías, sobre todo si en su vecindad no hay negocios o infraestructura propia, o si es peligrosa. El gobierno puede mejorar la seguridad de los barrios, y los empresarios deberían estar listos para abrir negocios locales. Al mejorar las condiciones de sus comunidades, Latinoamérica podría tomar un paso gigantesco para asegurar el desarrollo sostenible.
- Muchas de las reformas normativas no han tocado al mercado del trabajo. Los sueldos se negocian al nivel de país entero, y las promociones se basan enteramente sobre la antigüedad. Si el gobierno permitiera escalas salariales basadas más sobre la experiencia adquirida que sobre los años prestados, las empresas pagarían más para capacitar a sus empleados. En todo caso, sin incentivos adecuados, el empleado no tiene razón para adquirir más experiencia.
- Si el gobierno puede asegurar que los títulos de propiedad inscritos son sólidos, los bancos pronto emitirán hipotecas para las personas de ingresos más bajos, permitiendo el ahorro y la inversión más productiva de sus ingresos. El dueño invierte más en su propiedad que el rentista, y es miembro más activo de la comunidad. Con el gobierno administrando los registros de vivienda, el sector privado felizmente prestará dinero para la construcción. De hecho, en Perú se ha presenciado un auge fenomenal en la construcción de la vivienda popular, después de que se instauró la legislación de derechos de propiedad y se inscribieron los títulos. Casi todos los préstamos provinieron, no de bancos, sino de firmas constructoras.
- Similarmente, las personas que desean poner su propio negocio no han podido obtener préstamos. Los préstamos a la microempresa generalmente generan poco ingreso para el prestamista, debido al costo elevado de procesar muchos préstamos muy pequeños, y al alto porcentaje de fracaso en la pequeña empresa. Generalmente se le mira más como alivio a la pobreza que como una oportunidad de hacer

dinero. Pero también hay otro aspecto que ha sido ignorado. Una comunidad con negocios y empleados vecinos está mucho más dispuesta a planear para el futuro, buscar mejorías a condiciones actuales y contribuir al crecimiento. Un fondo bancario para préstamos a la microempresa, subsidiado por el gobierno, podría promover la esperanza y la fe en el futuro, dos componentes necesarios del desarrollo sostenible.

- Finalmente, el resurgimiento de grupos guerrilleros en la región no debe llegarle de sorpresa a nadie. Siempre que una porción de la población quede al desamparo de la protección social, habrá actividades revolucionarias. Es absurdo suponer que con sólo quitar la amenaza de un grupo, sea por la fuerza militar o por acceder a sus demandas políticas, se resuelven los asuntos de fondo: la desnutrición, la carencia de educación, la mala salud, la carencia de oportunidad. Hasta que estos problemas se resuelvan, en Latinoamérica persistirá la contienda civil. Fuera de mitigar las necesidades de la comunidad local, hay poco que puede hacer una empresa particular. El descontento crónico es más que nada una dificultad de escala mayor propia del gobierno.

✓ EL PAPEL DEL GOBIERNO Y LA REFORMA DEL ESTADO

Muchos de los asuntos que se discuten en los párrafos anteriores tienen que ver con la acción del Estado. Si bien habrá muchas visiones diferentes del papel apropiado del gobierno en la economía, parece haber consenso amplio que, antes de implementar las reformas, la mayoría de los gobiernos en Latinoamérica se habían abrogado un papel demasiado ambicioso. La intromisión del Estado en la vida económica se volvió inescapable, con efectos adversos sobre la eficiencia y la productividad. Mucho de esto continúa. Aunque en muchos países las empresas estatales se han vendido, quedan muchísimas normas y restricciones que se hacen sentir en la vida económica. Y todavía hacen falta los recursos públicos necesarios para la conducta eficiente de las transacciones comerciales. A su vez, la falta de transparencia fomenta una conducta oportunista que en muchos países se manifiesta en forma de corrupción. En Latinoamérica, la mayoría de los Estados son un fracaso total en estos rubros. La inseguridad de derechos de propiedad que se discutió más

arriba es reflejo de este tipo de fracaso. Es el Estado el que tiene la ventaja comparativa en suplir éste y otros bienes públicos.

Hasta la fecha no hay ningún modelo para la reforma del Estado sobre el cual todos puedan ponerse de acuerdo. Hay razón para creer que los enfoques radicales a la reforma de Estado adoptadas por países como Nueva Zelanda no son aplicables en Latinoamérica. En particular, el subdesarrollo relativo de los marcos institucionales de la región podría hacer que los métodos usados por los países industrializados no sean efectivos (ver Shepherd y Valencia, 1966, para una discusión comprensiva de por qué esto puede ser así). Al contrario, parece haber poca alternativa para, en primer lugar, mejorar los fundamentos de la administración pública: la planificación y presupuestación efectiva; el control sobre el personal y mejoramiento de los sistemas de reportaje; la responsabilidad y la transparencia que son indispensables para la profesionalización del servicio público. Sin esto, esfuerzos mayores para la reforma del Estado probablemente están condenados al fracaso.

CONCLUSIÓN

La experiencia latinoamericana con la reforma en los últimos diez años arroja un número de lecciones importantes.

La intervención excesiva e inapropiada del gobierno inhibe a la actividad del sector privado mucho más que apoyarla, y al fin y al cabo perjudica los esfuerzos para promover el desarrollo sostenible. Se ha hecho mucho progreso hacia la estabilidad macroeconómica y en implementar la reforma financiera y comercial; pero para seguir adelante, y no retroceder, lo que urge es una percepción más aguda del temario social.

Tanto el ambiente empresarial como el contexto social deberían contribuir al desarrollo sostenible de Latinoamérica; pero es una hazaña difícil, ya que el primero es demasiado frágil y susceptible a ser dañado por políticas erradas, y el segundo es demasiado débil. La reforma de segunda generación se enfrenta a la región con nuevos retos: en el sector privado, en el sector social, en las estructuras institucionales y en los derechos de propiedad. Particularmente en el caso del sector social, un poco de alentamiento, unas inversiones bien colocadas, y la planificación cuidadosa resultarán en mayores beneficios que la inversión original.

Adicionalmente, un esfuerzo concentrado para fortalecer instituciones e infraestructura, tendrá un retorno mucho mayor en términos de promover el desarrollo sostenible, que si se tratara de redistribuir recursos directamente.

Este estudio ha dado algunas indicaciones de cómo mejorar el ambiente empresarial y establecer las precondiciones para el desarrollo sostenible. Es obvio que el proceso no será fácil. Sólo un esfuerzo común, participativo y arraigado localmente, tiene la posibilidad de movilizar las fuerzas necesarias para implementar reformas, muchas veces en contra de intereses fuertemente establecidos o con el "benevolente descuido" de actores importantes.

Es vital que las reformas sean escrupulosamente razonadas e implementadas, si no han de tener el efecto perverso de crear mayor inseguridad para el inversionista, sea grande o pequeño. Mejorar el ambiente empresarial es una tarea ardua que requiere la atención plena de dirigentes, la administración pública y representantes del sector privado. Es fundamental "comenzar con buen pie": estabilidad macroeconómica; reglas claras y consistentemente puestas en marcha; derechos de propiedad para mercados que funcionan óptimamente; mejoras paulatinas en el capital humano y la infraestructura; un alza en el ahorro y la inversión. El efecto agregado tendrá efectos mucho mayores sobre el desarrollo sostenible en Latinoamérica que cualquier medida promocional.

BIBLIOGRAFÍA

- DE SOTO, Hernando (1989), *The Other Path: The Invisible Revolution in the Third World*, Nueva York: Harper and Row.
- FLEISIG H.W., "Economic Functions of Security in a Market Economy", en: Joseph J. Norton, Mads Adenas y Jan-Hendrik Röver, editores, *Emerging Economies: Devising Secured Transactions Laws for Security in Movables and Intangibles* (Londres: Kluwer International Press, 1996a (forthcoming)).
- HOLDEN, P. y SHEPHERD, G. (1995) *The State and the Private Sector en Brazil: A Retomada do Desenvolvimento Economico*, Getulio Vargas Foundation, Rio de Janeiro.
- HOLDEN, P. y RAJAPATIRANA S. (1995) *Unshackling the Private Sector; A Latin American Story*, World Bank, Serie "Directions in Development", Washington D.C.

HOLDEN, P., *Collateral without Consequence: Some Causes and Effects of Financial Underdevelopment in Latin America*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C. 1996 (por publicarse).

NORTH, D. (1992), *Transaction Costs, Institutions and Economic Performance*, International Center for Economic Growth Publication Press.

STONE, Andrew, Brian LEVY, y Ricardo PAREDES (1992), *Public Institutions and Private Transactions: The Legal and Regulatory Environment for Business Transactions in Brazil and Chile*, World Bank Policy Research. Working Paper 891, Washington, D.C.

TOKMAN, V. (1990), *Sector Informal en América Latina: de subterráneo a legal*, Santiago, Chile.

YEATTS, G.M., *El robo del subsuelo*, Ediciones Theoria, 1996.

Capítulo 5. HACIA LA SOCIEDAD DE OPORTUNIDAD

EL DESARROLLO SOSTENIBLE Y LA DIMENSIÓN SOCIAL DE LA REFORMA EN LATINOAMÉRICA

Ernst A. Brugger

DEMOCRACIA Y OPORTUNIDADES

Democracia y la reforma macroeconómica

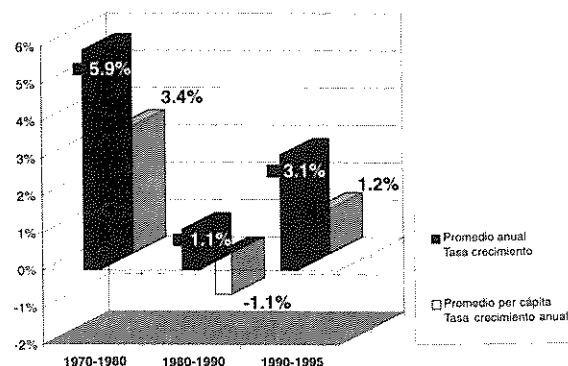
La crisis latinoamericana de los ochenta fue, sobre todo, una crisis del Estado latinoamericano. Para fines de los setenta, era evidente que el viejo modelo de un Estado centralizado y paternalista, ensimismado tras murallas proteccionistas, había fracasado. La centralización sofocaba a la iniciativa particular, y disipaba la responsabilidad en un laberinto burocrático; el paternalismo degeneró en compromisos pródigos y poco realistas; la industrialización sustitutiva de importaciones se derrumbó en uno de los grandes fiascos de la historia económica. El viejo modelo resultó ser un impostor corrupto y flácido. Desilusionó a casi todos, y expiró sin que lo lamentara nadie. La frustración fue especialmente alta entre los miembros más pobres de la sociedad: al fin de cuentas, la larga aventura populista fue un fracaso.

Otros han intentado determinar en qué punto precisamente murió el viejo modelo y nació el nuevo. Para los propósitos de este ensayo, lo principal es que una tras la otra, en los sesenta, setenta y ochenta, las repúblicas latinoamericanas entraron en crisis. En los noventa, una tras la otra, al fin parecen estar saliendo. La salida del hoyo fue por medio de una escalera macroeconómica con los peldaños de reforma: disciplina fiscal, reforma tributaria, liberalización de mercados financieros, política cambiaria realista, inversión extranjera directa, privatización de las empresas estatales y recodificación de los derechos de propiedad.

Los prestatarios e inversionistas privados habían desaparecido de la escena, por lo que la escalera se sujetó con apoyo altamente condicional del Banco Mundial, el FMI y unas cuantas otras instituciones multilaterales financieras. Había, a pesar de ello, importantes fuerzas autóctonas para la liberalización económica que por lo general marchaban al paso de las fuerzas que buscaban la liberalización política.

Los votantes percibían a la reforma macroeconómica como el *sine qua non* del trato, y se resignaron a los sacrificios que ésta implicaría. En país tras país, desde México hasta Argentina, los votantes secundaron a la reforma. Algunos se habrán declarado en huelga por un alza en el precio de la gasolina; otros podrán haberse amotinado por sueldos congelados; y otros podrán haberse persignado ante las urnas electorales. Pero no han perdido el rumbo. Esto no significa que los votantes, sea individualmente o como grupos de presión organizados, no hayan reafirmado agresivamente el interés propio. De hecho, han tendido a recompensar a los políticos que con mayor conciencia, convicción o creatividad hayan prometido suavizar el filo duro de la reforma. Pero el equilibrio macroeconómico siempre ha sido el bien primario. Los conceptos básicos —de balance fiscal, desregulación, privatización y apertura comercial— siempre han podido salir por encima de los naufragios microeconómicos, y las transiciones tormentosas de sistemas unipartidistas a sistemas pluralistas, o de la dictadura a la democracia. En efecto, *Glasnost* compró tiempo para la *Perestroika*.

CRECIMIENTO PIB LATINOAMÉRICA: 1970-1995



Las reformas de primera generación: aún en peligro

A medida que los noventa se desvanecen en el horizonte, pareciera que Latinoamérica está en el meridiano de este proceso de reforma. Aún quedan burocracias por adelgazar, normas por racionalizar, aranceles por cortar y elefantes blancos por vender. Pero lo difícil está atrás. Lo que el Estado debe hacer, si no lo ha hecho ya, está en el proceso de hacer. Y a medida que el Estado retrocede, la sociedad civil avanza.

¿Qué podemos mostrar por todo esto? Más que nada, hay esperanza. De esto había poco, hace apenas una década. En los noventa, más o menos como grupo, las repúblicas latinoamericanas parecen estarse despertando de la pesadilla de la "Década Perdida". Se habla de cómo el clima ha "cambiado totalmente", y de cómo hay una actitud "totalmente nueva".

Los inversionistas han recompensado a la región con renovados flujos de capital. Parte es especulativo y persigue ganancias de corto plazo. En el momento de escribir estas líneas, los fondos accionarios latinoamericanos han surgido nada menos que 44 por ciento en el año. Pero no todo es especulación. Hay indicaciones sólidas de que la confianza en la durabilidad de las reformas de la región se solidifica. La inversión extranjera directa, en contraste a la más volátil inversión de cartera, llegó a un pico de US\$ 31 billones en 1996. Se espera que esta cifra se incremente hasta por un 50 por ciento. Un reporte del Banco Interamericano de Desarrollo nota que "lo que impulsa la recuperación es el crecimiento real en las inversiones y una expansión de las exportaciones". Añade el comentario optimista que "esta vez, parece mucho más sostenible".

Pero ¿lo es realmente? La inversión cabalga sobre las expectativas. El inversionista debe estar convencido no sólo que las reformas macroeconómicas de Latinoamérica son irreversibles, sino también que producirán resultados. En cuanto a la irreversibilidad, hay cierto consuelo en la noción que por el momento el señor Fukuyama parece tener la razón, y de verdad hemos llegado a alguna forma de "final de la Historia". Ningún otro modelo es tan remotamente convincente como para tirar por la borda la meta # 1 de buscar macroequilibrio económico dentro de un sistema democrático de mercados.

¿Y qué de los resultados? La pregunta queda en el aire: ¿la reforma está funcionando? ¿Le está entregando suficientes beneficios a suficien-

tes votantes? ¿O es que los beneficios tardarán tanto en llegar, que la frustración una vez más impulsará la agenda política?

Hay señas de que ambas cosas están pasando. El crecimiento económico de Latinoamérica ha sido un tanto decepcionante. Muchos países parece estarse contagiando con una especie de "fatiga de reformas". El resultado final es que como región, Latinoamérica sólo ha logrado un crecimiento del 3.1 por ciento en los noventa —muy por debajo de lo que se necesita para una reducción de la pobreza. Han habido logros impresionantes de corto alcance, que han sido magnificados por la magia apalancadora de los mercados financieros. Los "billonarios de la bolsa" de México vienen al punto. Sin embargo el hecho incontestable es que la pobreza se ha extendido. La riqueza agregada de la región bien puede ir subiendo lentamente, pero en números absolutos más personas viven en la miseria que nunca antes. Y para el latinoamericano promedio, la última década fue de años que se comieron las langostas. El "dividendo de reforma" queda totalmente fuera de su alcance.

El crecimiento es esencial. Una economía estancada subvierte la ética del esfuerzo con presiones para la redistribución. Entre más lentamente crece el pastel, más duros los gritos para que se saque el cuchillo y se corte de nuevo. No crecer genera en los ciudadanos un juego que suma cero, donde todos pierden, y se disipa la esperanza, el respeto y la buena fe, que son alma y vida de la democracia.

Debemos llegar a la conclusión incómoda que el veredicto sobre la primera generación de reformas aún no se ha entregado. El consenso político que requiere Latinoamérica para sostener el crecimiento aún es delicado; aún peligra; no puede darse por descontado. A largo plazo, un desempeño ambiguo amenaza con viciar la fe de la gente en el proceso democrático. El votante, no menos que el inversionista, insiste en resultados... y el tiempo corre en el reloj.

Latinoamérica parece estar atrapada en el laberinto de ironías que es su patrimonio. Se creería que era la región del mundo con la ideal combinación potencial de recursos humanos y naturales, relativamente baja densidad de población y un trasfondo cultural suficientemente homogéneo para salir adelante como un bloque económico vibrante. Pero hasta la fecha este potencial no se ha convertido en patrones sostenibles de desarrollo, o al menos en crecimiento económico sostenido. En ninguna parte del mundo son tan obvios los problemas, ni están tan conspicuamente a mano los medios para resolverlos.

El llamado por una reforma de segunda generación

Los líderes de Latinoamérica —tanto del sector público como del privado— deben enfrentar el hecho que están sólo a medias del proceso de reformas. Este no es ningún momento para sentarse sobre los laureles del pasado. Sencillamente cruzarse de brazos a esperar que caigan los frutos no servirá.

La primera generación de reformas fue una condición necesaria, pero no suficiente para devolverle la salud a las naciones latinoamericanas. Aún si hubiera sido un éxito total crear una economía más robusta, falta la mitad del camino para satisfacer las aspiraciones de los ciudadanos por una mejor sociedad. ¡Tanto nadar para ahogarse en la orilla! El curso que ahora persigue Latinoamérica, de tratar los problemas sociales de la región sencillamente como una subvariable en la ecuación del crecimiento, contiene presagios de su propio fracaso.

Las contribuciones de Holden y Fairbanks en este volumen explican cómo la calidad, no menos que la cantidad, de la inversión es un factor intrínseco de la competitividad de empresas, sectores y naciones. Ambos autores están de acuerdo que sin una segunda ola de reformas basadas sobre la inversión en el capital humano de la región las reformas macroeconómicas de las últimas dos décadas no serán sostenibles.

La sostenibilidad, de hecho, insiste que los criterios de calidad se apliquen al crecimiento mismo. Dentro de este volumen, Sfeir-Younis refuerza el punto que aún en el mejor de los casos el crecimiento no es más que una de varias fuerzas que impulsan el desarrollo sostenible, que él concibe como un proceso de mejorar las varias formas de capital —financiero, físico, cultural, institucional, ambiental, y así sucesivamente. Desde este punto de vista de la sostenibilidad, la sociedad civil de Latinoamérica todavía es demasiado débil; el sector privado demasiado tradicional; las actitudes demasiado tímidas; y las instituciones demasiado irresponsables.

Persiste un malestar, en que pareciera que los líderes de Latinoamérica aún no han aprendido las lecciones del siglo XX. Todavía está engranado el hábito de ver los problemas sociales de la región fundamentalmente como problemas económicos, y buscar la solución fácil en la perogrullada que si sólo hubiera más dinero, los problemas se irían por su cuenta. Por supuesto que más dinero —es decir, desarrollo, crecimiento, expansión, oportunidad— es necesario. Pero ese argumen-

to pone la carreta por delante del caballo. Se queda atorado en el problema, en vez de avanzar hacia las soluciones.

A lo largo de todo el debate de la última década, lo que se ha perdido de vista es la dimensión social del cambio en Latinoamérica. Como se anotó al principio de este ensayo, la crisis de los ochenta fue una crisis primordialmente del Estado. El Estado evolucionó. Ahora la sociedad también debe evolucionar, si es que los latinoamericanos por fin han de cobrar su "dividendo" de reforma.

La necesidad de estas reformas de segunda generación demuestra que el viejo paradigma de la política social está en duda, y debe reinventarse. Seguimos con el viejo y gastado modelo de siempre, en que el gobierno distribuyó recursos a los pobres, bajo el nombre de ayuda, asistencia, solidaridad, o lo que sea. Ese paradigma es obsoleto. No sólo es que los gobiernos de Latinoamérica carecen de los recursos para llevarlo a cabo en su extensión; el viejo enfoque infunde la ineficiencia y la corrupción en los mismos programas y las instituciones que engendra. Peor aún es su impacto psicológico. Al socavar el genio de la gente para automejorarse, destruye su capacidad y voluntad para depender de sí mismos.

EQUIDAD SOCIAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE

Ha llegado la hora para que los líderes de Latinoamérica piensen en términos de un nuevo paradigma de desarrollo: el de la sostenibilidad. Los conceptos del desarrollo sostenible pueden ayudarles a visualizar lo que se necesita para crear una verdadera sociedad de oportunidad, que brinda a todos más y mejores opciones, y mayor latitud para tomar mejores decisiones. Este paradigma debe tomar en cuenta la necesidad de asegurar que aún los miembros más débiles de la sociedad tengan acceso a sus necesidades básicas; de hecho, provee una red de protección social, pero lo hace de una manera más justa, eficiente y orientada hacia el mercado.

Las fuerzas gemelas de la democracia y el mercado que ahora pasan sobre Latinoamérica hacen de este momento una ocasión única para tomar un paso gigante hacia ese nuevo paradigma. De hecho, la historia juzgará a los líderes de hoy según el aprovechamiento de las maravillosas oportunidades de esta coyuntura tan especial.

Un nuevo paradigma

¿Qué es el desarrollo sostenible, y cómo pueden los latinoamericanos usar sus conceptos para construir un futuro mejor?

El propósito de esta sección es delinear estos conceptos, enfocando sobre un ángulo de relevancia especial a la dimensión social de la reforma: la *equidad*. A la luz de estos conceptos, la siguiente sección de este ensayo examinará cuatro de los retos principales que enfrentan a Latinoamérica, y sugerirá a dónde debemos dirigir nuestra atención para enmarcar respuestas sostenibles a estos retos. (Dentro de este volumen, Sfeir-Younis adopta el enfoque opuesto. Tabula los resultados de una investigación minuciosa de los criterios empleados en más de 500 proyectos completados que fueron financiados por el Banco Mundial, para identificar precisamente qué, en la práctica, se ha usado como criterios de sostenibilidad. El lector podrá interesarse en ver cómo tanto el enfoque empírico como el conceptual llegan a conclusiones similares).

El concepto básico del desarrollo sostenible es que la humanidad, para satisfacer sus necesidades, en última instancia debe tomar en cuenta la dimensión del tiempo. La definición más elemental del desarrollo sostenible es que es:

"el ideal de satisfacer nuestras necesidades de manera que no comprometamos la habilidad de nuestros descendientes de satisfacer las suyas".

Eso es el ideal. En la realidad, el desarrollo sostenible es un acto consciente de equilibrio, guiado por una visión transgeneracional. Este acto de equilibrio es función de tres problemas, que se describen a continuación.

- el problema *económico*
- el problema *ecológico*
- el problema de la *equidad*.

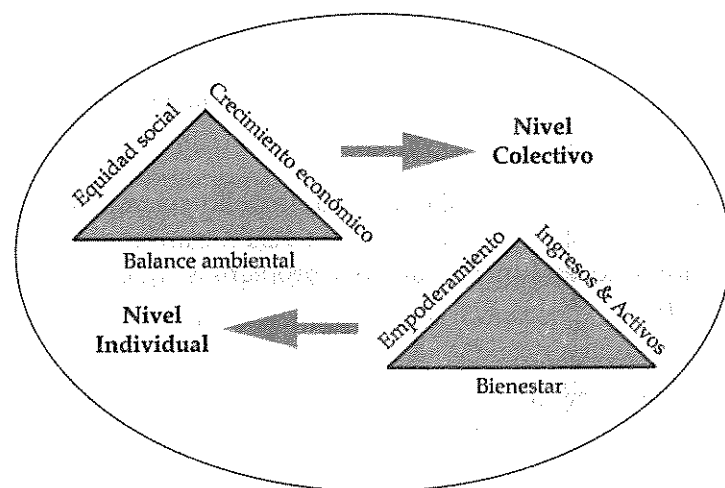
En el pasado, hemos manejado estos tres temas como tres problemas distintos, y tal vez hasta desconectados.

Lo que distingue el enfoque del desarrollo sostenible de otros enfoques del pasado es su insistencia que para alcanzar soluciones, estos tres problemas deben ser vistos como aspectos de un sólo problema —que

bien pudiera llamarse el problema humano. Una estrategia ideal del desarrollo sostenible optimizaría las soluciones de estos tres problemas del "triángulo de hierro" simultáneamente, en un plano generacional. Pensar en términos de desarrollo sostenible significa pensar en términos de un equilibrio permanente: balanceando las complementariedades y exclusividades entre la equidad, la ecología y la economía con miras a esa última generación, y no sólo la nuestra.

Esto, por supuesto, es la postulación extrema de un ideal. En la práctica, la sostenibilidad —como la justicia, la seguridad, la salud, u otros deseables— es algo que se aproxima, no que se alcanza. El concepto ideal sirve para entender mejor los problemas actuales y futuros. En la realidad, el concepto del desarrollo sostenible proporciona un poderoso instrumento para acrisolar nuestras opciones, y para guiar nuestras acciones hacia mejores maneras de hacer las cosas. El esfuerzo por alcanzar la sostenibilidad puede ayudarnos a visualizar eficiencias valiosas, nuevos productos y procesos, y mercados más amplios.

TRIÁNGULO DESARROLLO SOSTENIBLE MICRO Y MACRO



Tomado de Serageldin y Steer¹.

¹ Seraageldin, Ismail y Andrew Steer, *Making Development Sustainable: From Concepts to Action*, Washington, D.C., Work Bank 1994.

El triángulo de hierro descrito arriba resume el contexto macroeconómico. Al nivel micro, el triángulo de hierro se replica en el problema triple del individuo, que es de cómo conseguir *medios*, *bienestar*, y *"empoderamiento"*. En el mundo moderno, el problema de *medios* es esencialmente un problema de cómo conseguir poder adquisitivo, o sea ingreso y activos; el *bienestar* es la búsqueda de condiciones que proveen la salud física, la tranquilidad mental y la satisfacción espiritual; el *"empoderamiento"* se deriva de las habilidades, la seguridad y el reconocimiento de semejantes. La dimensión temporal ejerce tanta fuerza sobre el individuo como la colectividad, pues el sentido de la continuidad entre generaciones que vincula a familias y a naciones encuentra su contraparte en el sentido de continuidad (y hasta de solidaridad) entre los individuos de una generación determinada. El desarrollo sostenible es un proceso que involucra no sólo a la colectividad, sino al individuo.

Para entender mejor cómo los cuadros micro y macro se relacionan y, en términos prácticos, qué significa esto para Latinoamérica, conviene ver al "triángulo de hierro" en mayor detalle.

Los primeros dos problemas son autoevidentes, y requieren poca explicación.

i) *El problema económico*. El impulso primordial del hombre fue simplemente cómo conseguir recursos: agua, comida, abrigo, fuego. Este impulso básico permanece con nosotros si bien la lucha ha progresado, de una búsqueda por necesidades, a una por comodidades, lujos y hasta extravagancias. A medida que el hombre evoluciona, tanto menos satisface sus necesidades directamente. Su impulso se dirige hacia la adquisición del ingreso y poder adquisitivo, que le dotan de control sobre su destino —es decir, le dan *opciones*. El impulso económico del hombre moderno es por adquirir *medios para escoger entre opciones*— o sea dinero, y la oportunidad del intercambio, o sea mercados.

ii) *El problema ecológico*. Éste se vincula íntimamente con el problema económico. Debajo de la naturaleza errante del hombre paradójicamente está el instinto de buscar la estabilidad, el orden, la predecibilidad. Todo esto requiere llegar a cierto equilibrio: con la naturaleza, con nosotros semejantes. Nuestros antepasados pensaban que podían conseguir ese equilibrio por medio de tratos para propiciar a los dioses de la naturaleza. A medida que entendemos mejor nuestro ambiente, estos tratos se vuelven más y más complejos. Hoy día somos conscientes de que nosotros mismos somos la fuente de los peligros y las posibilidades

más grandes de nuestro futuro. Esto significa que los tratos más importantes los haremos con nosotros mismos. Para el hombre moderno, el problema ambiental ya no termina en el horizonte, con lo que alcanza a ver o tocar. Nuestro medio ambiente es todo nuestro planeta.

iii) *El problema de la equidad.* El tercer problema difiere de los primeros dos, en que es una abstracción. Sin embargo, esta abstracción es lo que le da sustancia a algunos de los impulsos más fuertes, y las instituciones más duraderas de la humanidad. No es ninguna coincidencia que a nuestro concepto fundamental de la justicia se le denomina "equidad", o que la "equidad" es un término para describir la piedra angular de la entidad generadora de riqueza más poderosa y tenaz en la historia de la humanidad: la corporación accionaria.

Ninguno duda que el sentido de la equidad existe; que es tan agudo como el sentido del olfato, del paladar o del oído; o que una y otra vez se ha usado para cambiar el curso de la historia. Hasta el pesimista Hobbes consideraba a la equidad como una "evidente Ley Fundamental de la Naturaleza"². Definir la equidad es literalmente definir el denominador común de la humanidad —o al menos de la civilización.

Pero hay problemas. La equidad desafía cualquier esfuerzo por definirla. De todos los problemas en el triángulo de hierro es el más elusivo. Tal vez porque el sentido de lo que significa evoluciona, a medida que el hombre mismo evoluciona, es un problema en busca constante de la elucidación. Sea lo que sea la equidad, ciertamente contiene dos ideas:

La primera es el sentido de la *equivalencia*, palabra que se deriva de la expresión latina que significa literalmente "de igual valor". La equidad es lo que permite a un ser humano, en cierto plano mínimo, sentirse tan valioso como cualquier otro. No igual; no parecido, no similar —sino que sencillamente "de igual valor", aun o tal vez hasta especialmente en frente de la discrepancia, la disimilitud y la desigualdad más manifiesta. De hecho, sin el sentido de la equivalencia, no podría haber un sentido de las diferencias; sin el sentido de las diferencias, el concepto de la individualidad carece de significado. Al fin de cuentas, este concepto de la equivalencia es lo que permite a los hombres

reconocer y superar sus diferencias elementales. Es lo que le otorga al hombre la habilidad de *participar*.

El segundo concepto es el de *recurso*. Con su reciprocidad implícita, el recurso es lo que le presta sustancia a todos los esquemas abstractos de derecho y de responsabilidad. Es el principio cardinal que rige a todas las instituciones, pues de él surgen todas las reglas básicas según las cuales los hombres se interrelacionan. El recurso es lo que otorga al hombre la habilidad de *visualizar* el provecho de trabajar en conjunto hacia cualquier propósito: es la ventana a la *oportunidad*.

Como estos conceptos se aplican en la práctica es lo que define la convicción de un pueblo en sus derechos, y su conciencia para con sus deberes. La equidad determina la vitalidad de instituciones; el vigor de las asociaciones; el alcance de la ley. La moral, el honor, el sentido de propósito y la felicidad misma todos se construyen sobre la piedra angular de la equidad.

A lo largo de la historia, las civilizaciones han dado una variedad asombrosa de definiciones de lo que la equidad debe significar en la práctica. De hecho, debe aconsejarse que, en el sentido que se usa aquí, la equidad es un concepto libre de valores, sin respuesta única, sin respuesta buena o mala. Evidentemente algunas civilizaciones han tenido éxito, y la mayoría han fracasado, no sólo según nuestros propios criterios de equidad, sino los suyos. La pregunta que nos enfrenta es cómo el concepto de la equidad calza dentro de una perspectiva muy particular de cómo deben conducirse los asuntos humanos: el del desarrollo sostenible, en Latinoamérica, en el umbral de un nuevo milenio.

Si se sostiene que el crecimiento económico es deseable; que cierto mínimo de equivalencia es necesario para que los hombres participen en el progreso económico; que las reglas determinadas por el recurso son lo que determinan las oportunidades disponibles en ese sistema económico, se hace dolorosamente claro que las deficiencias de Latinoamérica en el campo de la equidad son el obstáculo más grande para realizar aun las más rudas y elementales aspiraciones de los ciudadanos.

Pensar en términos del desarrollo sostenible —*precisamente lo que nunca se ha hecho en Latinoamérica*— es lo que debemos hacer ahora, si es que hemos de satisfacer estas aspiraciones.

Justicia corrompible; derechos de propiedad ambiguos; salud pobre; violencia; desigualdad chocante; burocracias irracionales; la ignorancia

² Ver Thomas Hobbes, *Leviathan*, Ch. 21 & 26, J.M. Dent, Londres, (orig. 1651) 1994.

y el analfabetismo rampante —todos éstos son síntomas de deficiencias en equidad que cierran accesos y destruyen la oportunidad. Juntos, conforman un círculo vicioso que amenaza las reformas macroeconómicas que, por primera vez en una generación, le ofrecen a Latinoamérica la posibilidad de una sociedad libre y democrática con una economía robusta y creciente. Si no se corrigen, se corre el riesgo de perder las reformas.

A menos que los líderes de la región hagan la noción básica de la *equidad de oportunidad* un elemento fundamental de su visión, Latinoamérica nunca alcanzará su potencial, y siempre desilusionará. Esto debe hacerse por medio de incentivos: para que los individuos, y los sectores público y privado trabajen para asegurar un mínimo creciente de participación en actividades productivas.

La equidad, la oportunidad y la segunda generación de reforma

La buena noticia es que en Latinoamérica nunca ha habido momento más oportuno para lograr estas cosas. Las fuerzas gemelas de la democracia y el mercado piden a gritos por más participación y mayor oportunidad.

La consigna debería ser “acceso, acceso, acceso”. La mejor manera de ampliar el acceso, es permitir que se multipliquen las opciones que tiene la gente, y dejar que ellos mismos se encarguen de lo demás. Mecanismos ampliadores de acceso que trabajen con la mayor eficiencia y racionalidad posible deben ser el corazón de la segunda generación de reformas.

La lección de las últimas décadas es que este trabajo debe comenzar por el individuo. Los viejos paradigmas de desarrollo dependían demasiado del gobierno para asegurar ese mínimo, y para ampliarle el acceso a todos. Ahora sabemos que si bien el gobierno tiene un papel importante que jugar, a la hora de jugar un papel demasiado ambicioso, y ser el proveedor monopolístico de demasiadas opciones, asfixia a la sociedad, y socava hasta su propia habilidad de facilitar la participación y oportunidad. La mejor máquina para generar opciones en la historia de la humanidad ha sido el mercado libre, siempre y cuando existan los fundamentos institucionales que garanticen la seguridad, la transparencia la imparcialidad y la racionalidad.

UNA AGENDA PARA LA SOCIEDAD DE OPORTUNIDAD. RETOS Y RESPUESTAS

La primera generación de reformas hizo mucho para preparar a Latinoamérica para la *oportunidad*; pero no hizo suficiente para preparar a los latinoamericanos para la *participación*.

Como primer paso, esto significa remediar la escasa inversión que la región ha hecho en sus ciudadanos más pobres. Un cuarto de siglo de subinversión en capital humano ha perjudicado la habilidad de Latinoamérica de entregar los incrementos en productividad necesarios para el crecimiento sostenible. Combinado con la terrible distribución de la riqueza entre los más ricos y los más pobres, esto no es sólo síntoma, sino causa primaria de las molestias de la región. Los ciudadanos de Latinoamérica deben “en poderarse”, y deben conscientemente evolucionar para que puedan pensar de sí mismos como participantes en una sociedad de oportunidad.

Para salir adelante, deben superarse muchas actitudes e instituciones atrincheradas. No cabe duda que esto será un proceso enormemente complicado y confuso. La *equidad de oportunidad* señala el camino. Dentro del contexto del marco conceptual del desarrollo sostenible, puede ayudar a los líderes a visualizar y comunicar lo que hace falta. Sin pretender prescribir una panacea, las siguientes páginas presentan una agenda de cuatro *retos a la sostenibilidad*:

- Demografía
- Pobreza
- Desigualdad
- Incentivos

Correspondiendo más o menos con cada una de ellas, también expone cuatro respuestas determinadas por la *igualdad de oportunidades*, para ayudar a implementar la segunda generación de reformas en Latinoamérica.

Reto de sostenibilidad # 1: demografía

La demografía presenta dos retos distintivos e inescapables a los líderes de Latinoamérica, a saber: 1) una población joven y 2) la extensión de la

longevidad. El primero presenta un reto potencialmente explosivo a corto plazo; mientras que el segundo es a más largo plazo, pero no por eso debe desatenderse.

a) La juventud

Los años sesenta y setenta, y en menor medida los ochenta se marcaron por caídas en la mortalidad infantil, una extensión en la longevidad, y familias tradicionalmente grandes, todo lo que contribuyó a tasas de crecimiento sin precedente. Éstas probablemente son cosa del pasado. Si bien en números absolutos la región todavía crece rápidamente, la curva de incremento de la población se ha nivelado dramáticamente en la última década.

El hecho fundamental es que Latinoamérica es una tierra de jóvenes. Una enorme "burbuja de juventud" cursa por la tubería demográfica del continente. Plenamente el 60% de la población de México, por ejemplo, es menor de 24 años de edad —o sea, de la edad en que pronto comenzarán a tener familias propias. Para el año 2020, la fuerza laboral latinoamericana crecerá en un 4% o 4.5% anual.

El reto de asegurar que las generaciones futuras puedan suministrar sus necesidades, por lo tanto comienza ya. Asegurar que tengan acceso a oportunidades de trabajo —en sus propios países— y que estén física y mentalmente preparados para tomar ventaja de esas oportunidades, es el Primer Mandamiento si es que hemos de lograr el desarrollo sostenible.

Hay una dinámica adicional. Esta marea creciente de humanidad se está moviendo, y como sugiere lo dicho arriba, es principalmente un movimiento de gente joven. Dos poderosísimas migraciones están en curso: de las áreas rurales hacia las ciudades, y de los países pobres y turbulentos a los más estables y desarrollados. La primera tendencia de hecho se ha acelerado desde los sesenta. La segunda parece haber encontrado su pico con las crisis económicas y la turbulencia política de los ochenta.

c) La longevidad

La buena noticia en el cuadro demográfico es que los latinoamericanos están viviendo más años, y por lo general en mejor salud que nunca

antes. Un país como Costa Rica puede enorgullecerse de que la expectativa de vida de sus ciudadanos supera la de muchos países industrializados. Pero esto también significa que más personas, sobre todo mujeres, serán consumidores de bienes y servicios por períodos cada vez más largos después de que han dejado de ser productores efectivos.

Por el momento, la población creciente y las estructuras familiares tradicionalmente fuertes de Latinoamérica ayudarán a lidiar con el incremento en el número absoluto de jubilados. De manera oblicua, en cierta forma esto confirma las observaciones agudas de Peter Bauer con respecto a los incentivos para padres de familia en países en vías de desarrollo para tener muchos hijos³. Los hijos pueden considerarse un "fondo de retiro móvil" del cual los padres pueden anticipar beneficios en el futuro. Pero algún día en los próximos 40 o 50 años, la curva dará vuelta. Habrán menos y menos trabajadores jóvenes manteniendo a más y más retirados ancianos. Para algunos países, la curva cambiará aún antes que eso.

El desarreglo en los regímenes pensionarios de Latinoamérica, particularmente en el sector público, es notorio. Los generosos compromisos que extorsionaron los sindicatos del sector público en las últimas décadas contribuyeron mucho a los trastornos macroeconómicos de Latinoamérica en los ochenta. Los peores casos ofrecen sistemas corruptos, ineficientes y políticamente manoseados que llueven beneficios absurdos sobre trabajadores de bajo rendimiento o hasta antiproductivos. Y en los mejores casos, legiones de gente trabajadora quedan fuera del sistema del todo.

Respuesta equidad # 1: la red de protección social

Para enfrentar los retos que le presenta la demografía, Latinoamérica tendrá que desplegar toda la fuerza y habilidad de sus ciudadanos. Para esto dos cosas son necesarias: 1) la gente debe poder movilizar sus fuerzas sin impedimento; y 2) la gente debe poder planear.

Sin crecimiento fuerte, Latinoamérica retrocederá. Y sin planificación, el desarrollo sostenible no se puede alcanzar. Esto señala un imperativo fundamental que ya se ha mencionado: más opciones. Entre más opciones

³ Peter T. Bauer, *Equality, the Third World, and Economic Delusion*, Cap. 3, Weidenfeld & Nicolson, Londres, 1981.

tenga la gente para tomar decisiones sobre su futuro, es probable que harán buenas decisiones. Entre más largo el marco de tiempo dentro del cual se toman, estas decisiones serán más racionales y efectivas.

Nuestra primera prioridad, por tanto, para asegurar la sostenibilidad cae claramente dentro de la provincia de la equidad. Aun el más débil miembro de la sociedad debe contar con cierto acceso mínimo a la salud, la educación, vivienda, seguridad y dignidad en la vejez. Como el director de una de las corporaciones de recursos naturales más grandes de Latinoamérica ha dicho, "sencillamente es demasiado pedirle a una persona que no ha comido ese día tomar decisiones racionales". Lo que se necesita es una red de protección social.

Conviene prevenir que pocos temas han colmado con tanta inspiración a los demagogos de Latinoamérica como éste. La idea de que no debe abandonarse a nadie es parte firme de la ética social de la mayoría de los latinoamericanos. En sí, esto es bueno. El problema es que con el pasar de los años, la gente llegó a creer que era la responsabilidad del gobierno —y no la suya— resolver el problema de la pobreza.

La red de protección social más segura es una economía robusta y creciente que coloca oportunidades para ser productivo dentro del alcance del mayor número de personas posibles. La verdadera red de protección social de países ricos como los EE.UU., Alemania y Japón no son sus famosos programas de *welfare*, sino su mayor *igualdad de oportunidades*. En tales países, la pobreza tiene mucha mayor probabilidad de ser una elección activa, que un accidente de la suerte.

Aun en los países más ricos, la gente se queda atrás. La red de protección social más sólida no puede salvar a todos. El problema de Latinoamérica no es con su red de protección social, en el sentido del término usado por los políticos; el problema es con el sistema entero. Preocuparse por la red de protección social en Latinoamérica, en este sentido tradicional del término, es como preocuparse por las goteras en una casa que solamente tiene medio techo.

Por lo tanto debemos ser muy específicos al describir lo que queremos decir con una red de protección social: no un sistema de *welfare*, ni un mecanismo para ayudar a todos los pobres, sino un sistema de oportunidades que, sin pretender dar a todos la misma oportunidad de hacerse ricos, por lo menos da a todos la misma oportunidad de escapar de la pobreza.

Hay un papel enorme para el gobierno en tal sistema. Para comenzar, siempre será apropiado que un gobierno intente ayudar directamente a los que genuinamente no pueden ayudarse a sí mismos. Y como explica Holden en este volumen, el gobierno sí tiene una "ventaja comparativa" en subestructura —en crear las condiciones subyacentes para que ciertas cosas puedan darse por descontado. Pero al fin de cuentas, el papel activo para construir la verdadera red de protección social debe quedar con la gente.

Salud básica

Si la equidad de oportunidad ha de tener significado, como mínimo debe ser que cada joven latinoamericano comience la vida con su patrimonio físico intacto. Aun antes de que el infante nazca, operan sobre él influencias que definirán el resto de su vida. Desde el momento de la concepción, la calidad de la nutrición de la madre y el estado general de su salud ejercen un impacto directo sobre las capacidades físicas y mentales de su niño. El infante no tiene opciones; depende totalmente de las selecciones que otros han hecho por él.

NACIMIENTOS CON ATENCIÓN MÉDICA
COMO PORCENTAJE DE TODOS LOS NACIMIENTOS, 1988

País	%	País	%	País	%
Bolivia	17	El Salvador	66	Guyana	93
Ecuador	26	Venezuela	69	Argentina	95
Paraguay	30	Brasil	73	Trinidad & Tobago	95
Haití	30	Perú	78	Dominica	96
Nicaragua	40	Jamaica	79	Costa Rica	97
México	41	Grenada	81	Barbados	98
Colombia	42	Panamá	84	Chile	98
Guatemala	51	Antigua	86	Cuba	99
Honduras	63	Surinam	91	Bahamas	100
República Dominicana	65				

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo.

Las mejores personas para efectuar estas selecciones son los padres. Las políticas públicas deben tener como objetivo, colocar a los padres en la situación donde puedan efectuar las mejores selecciones posibles. En el contexto actual, esto sólo puede significar una cosa: el número, la calidad y la accesibilidad de las opciones debe expandirse. Las opciones actuales son demasiado pocas; son ineficientes; y por eso están fuera del alcance de demasiada gente.

Crear opciones para la salud es una tarea tanto para el sector público como para el privado. Por medio de la intervención estatal, Latinoamérica ha hecho logros enormes en el campo de la salud, sobre todo en salud infantil. En los últimos 50 años los gastos del sector público han hecho posible un enorme incremento en los números de médicos, enfermeras y hospitales. Han permitido llevar servicios de maternidad y cobertura básica a áreas remotas o escasamente pobladas muy por delante de donde el mercado, por cuenta propia, los hubiera llevado. Siempre habrá un papel grande para el sector público en este campo.

Sin embargo, estamos en un proceso de retornos que disminuyen. Sean los que fueran los beneficios de entregar la salud al sector público, en el margen esto está comenzando a obstaculizar en vez de ayudar. Siempre que pueda decirse que 6 millones de niños en Latinoamérica están desnutridos, y que más de 120 millones de personas aún carecen de acceso a sistemas básicos de salud —la realidad escandalizante— estos logros no podrán celebrarse de lleno, pero parecerán incompletos, como un asta sin bandera.

Uno de los problemas que enfrentamos al diagnosticar problemas y soluciones es que no siempre es conveniente generalizar a la región como un todo. Países que en las estadísticas parecen similares, muestran resultados muy distintos. Como muestra en el cuadro anterior, hay cierta correlación entre los niveles de ingreso de un país, y la calidad de sus logros en salud. En Bolivia, que es relativamente pobre, apenas el 17% de nacimientos son atendidos por profesionales de la salud, comparado con 95% en la más rica Argentina. Pero la correlación no es absoluta. Perú y Paraguay, por ejemplo, tienen PIBs *per cápita* similares —ambas en el rango de \$ 2.700— sin embargo en el Perú el 78% de los nacimientos se atienden por profesionales, comparados con sólo el 30% en Paraguay.

COBERTURA SISTEMAS DE SALUD POBLACIONES MÁS GRANDES SIN ACCESO

	Porcentaje población con acceso, 1990 %	Número personas sin acceso	PIB <i>per cápita</i> corregido, 1989 \$
Brasil	72	41.700.000	4.951
México	77	19.400.000	5.691
Perú	44	12.100.000	2.731
Colombia	75	8.100.000	4.068
Bolivia	34	4.700.000	1.531

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo.

El *acceso* parece ser la debilidad clave del sistema —no la calidad. Brasil y México poseen capacidades médicas de las más técnicamente avanzadas en la región; sin embargo, en números absolutos, también son los dos países latinoamericanos con los números más grandes de personas que carecen del todo de acceso al sistema de salud. Similarmente, entre los países pequeños, muchos sólo le proveen servicios a una fracción muy inadecuada de la población. Apenas el 40% de la población de Haití tiene acceso al sistema nacional de salud; el sistema es “nacional” sólo en el sentido de que es propio del Estado, no que cubre a toda la nación. Los dos países más rezagados son Perú y Bolivia. Perú es el antepenúltimo en términos tanto de números, como de porcentajes de la población; Bolivia es el último en términos del porcentaje de la población cubierta.

Se reafirma la percepción de que el problema radica en el acceso, cuando se considera que, en general, los recursos parecen no haber faltado. Latinoamérica es conspicuo como una de las regiones del mundo con los niveles más altos de gastos en salud en relación con el ingreso. La región gasta 6.2% de su ingreso, comparado con 3.7% en los países de rápido crecimiento en Asia, y 4.1% en África. Sólo los países del mundo desarrollado gastan más en relación con su ingreso total, con un promedio del 7.8%. No son pocos los países latinoamericanos que han creado capacidades superiores, y logrado mejor cobertura que otras regiones del mundo en vías de desarrollo.

Pareciera que los latinoamericanos sencillamente no están recibiendo buen valor por su dinero, y que ha llegado la hora de darle una mirada fresca a las prioridades y los métodos de la región. Para lo que se gasta, debiera obtenerse mucho más. Las causas no son difíciles de identificar:

- Casi todos los gastos están fuera del alcance de la contabilidad.
- Los *monopolios* de salud pública, típicamente entre los patrones más grandes de la región, son dominados por sindicatos que no responden y que buscan acaparar rentas.
- Las burocracias centralizadas de los sistemas de salud pública desalientan la innovación; *se orientan hacia los procesos*, en vez de hacia los *resultados*.

Bombear más dinero en este sistema no es la respuesta, por lo menos no hasta que se refresque con disciplina competitiva. El dólar marginal que se gasta en salud pública sólo servirá para engordar un enorme aparato administrativo, mientras que en un sistema competitivo tal vez resultaría en mejor calidad y acceso más extendido. Estudios del Banco Mundial confirman que la ineficiencia en el sector público muchas veces resulta en servicios con costos más altos y calidad más baja de lo que ofrecería el sector privado por un servicio comparable. En países de bajos ingresos con sistemas dobles, y donde el gasto privado excede el gasto público, los pacientes que tienen la opción casi invariablemente prefieren buscar atención en facilidades privadas con médicos privados.

En Latinoamérica más del 2.7% del ingreso de hecho se gasta en servicios de salud privados. Éstos por lo general se han desempeñado bien con respecto a la calidad. Lo que necesitamos hacer es crear incentivos para que los sistemas privados se enfoquen más en cómo extender el acceso.

El incentivo más grande que puede proporcionar el gobierno es no estorbar en el camino. Cuando consideraciones políticas u otras requieren programas que el mercado por su cuenta no suministraría, al programa debe introducirse el grado más alto posible de disciplinas del mercado. La licitación, o *outsourcing*, es uno de los instrumentos más poderosos para lograr este objetivo, siempre y cuando se haga por medio de un proceso de competencia abierta y transparente. Por ejemplo, un gobierno puede decidir que quiere poner recursos para un sistema de clínicas en remotas áreas rurales; pero en vez de implementar el progra-

ma por su cuenta, debería intentar ofrecer la operación al sector privado por medio de la licitación competitiva.

Infraestructura básica

Con el problema de la salud viene el problema de la infraestructura básica. Desde el punto de vista de la sostenibilidad, la deficiencia más aguda de Latinoamérica es en la infraestructura que permite a la gente ejercer un mínimo de control sobre su ambiente, y por tanto sobre sus vidas: particularmente el agua potable y los servicios de sanidad. Una vez más, la deficiencia básica parece ser el *acceso*.

Una de cada cinco personas en Latinoamérica carece de acceso a fuentes de agua pura. El continente se caracteriza por vastas diferencias en la cobertura. En Costa Rica, casi el 100% de la población tiene acceso al agua y la sanidad. En Chile, las cifras son 96% y 83%. Pero algunos países parecen incapaces de avanzar en estos renglones. Apenas la cuarta parte de la población de Haití tiene acceso a agua pura o a los servicios de sanidad. Similarmente, Bolivia y Perú están en el fondo de la lista, reflejando sus índices deficientes en mortalidad infantil, longevidad y salud pública en general.

Los países individuales de Latinoamérica muestran que el progreso rápido sí es posible. Tan recientemente como en 1985, por ejemplo, sólo el 75% de los brasileños tenían acceso a agua de tubo. Sin embargo en 1993, el porcentaje de brasileños con agua pura había subido al 92%.

No cabe duda de la firme correlación entre acceso a agua y alcantarillados y los niveles generales de salud de la población. Pero la relación entre estos indicadores y el PIB *per cápita* es menos marcado. Venezuela tiene el PIB *per cápita* más alto de Latinoamérica, con US\$ 7.900 (cifras del Banco Mundial ajustadas por paridad en poder adquisitivo). Pero sólo el 76% de los venezolanos tienen acceso a servicios de salud; 68% a agua pura; y 55% a servicios de sanidad. Argentina tiene casi el mismo nivel de PIB *per cápita*, sin embargo suministra servicios de salud, agua y sanidad a más del 90% de su población⁴.

Todo esto debe ser parte de la red de protección social. Como en el caso de la salud, si bien el gobierno puede ser el mejor actor para

⁴ World Bank Atlas, 1997, The World Bank, Washington, D.C., 1997. Se usan figuras ajustadas para paridad de poder adquisitivo.

identificar las necesidades, y suministrar los recursos, probablemente la implementación será más efectiva si la disciplina de la competencia entra en el proceso. Esto significa permitir que el sector privado juegue un papel más activo en la administración de los servicios básicos.

Los recursos definitivamente existen. Lo que parece escasear es la voluntad de desplegarlos. ¿Qué nivel de ingreso se necesita para proveer un nivel mínimo de infraestructura? Al fondo de la escala, Honduras, con un PIB *per cápita* de apenas US\$ 1.900 muestra indicadores casi idénticos a los de Venezuela. Del lado alto, Costa Rica provee cobertura casi universal con un PIB *per cápita* de US\$ 5.850. Es difícil no llegar a la conclusión de que Argentina, Costa Rica, y Honduras están haciendo un trabajo más efectivo, o le han dado mayor prioridad a estos servicios que Venezuela.

Seguro social

Los asuntos mencionados arriba tienen que ver con “la cabeza” de la vida; pero la red de protección social debe también tomar en cuenta “al final de la vida”. Una persona que se siente provista seguramente en la vejez —o la aflicción o el desempleo— puede ver las cosas a un plazo más largo, y hacer mejores decisiones.

Hay dos aspectos de este problema. Uno es la inhumanidad de —casi literalmente— tirar a los ancianos al basurero al cabo de una vida de ardua labor. El otro es lo absurdo de dejar pasar la oportunidad de crear una reserva fuerte de ahorro interno.

Una vez más, el problema es acceso. Cómo darle al mayor número de personas el mejor número de opciones seguras para proveer para el futuro. Y una vez más, la solución parece ser ofrecer más opciones. Si el mundo ha aprendido una sola lección económica en los últimos 50 años, es que hay pocas áreas donde el gobierno resulta ser un fracaso tan predeciblemente rotundo como en el de tomar las decisiones de inversiones. Podrá ser excelente para recaudar fondos; pero para administrarlos es abismal.

Para muchos países, esto puede significar cierto grado de privatización. La privatización parcial de fondos de pensiones y similares puede hacerlos mucho más eficientes y confiables, siempre y cuando se disponga de la integridad institucional para apoyar una competencia genuina.

El ejemplo chileno, donde 35% de todos los activos de la bolsa de valores son de este tipo, muestran que en un período relativamente corto un sistema privado de pensiones puede generar una reserva de capital nacional suficientemente fuerte como para servir de ancla estabilizadora en la economía.

Reto sostenibilidad # 2: la pobreza

Para el futuro inmediato, cualquier estrategia de desarrollo debe enfrentar el reto de proveer oportunidades en la ciudad. Para el año 2015, la mitad de la población mundial vivirá en ciudades⁵. Este fenómeno es más marcado en Latinoamérica que en cualquier otra parte. Latinoamérica es la región del mundo con el más alto porcentaje de la población viviendo en aglomeraciones de más de 1 millón de personas. De hecho, más Latinoamericanos viven en ciudades que zonas rurales, en una proporción de más del doble de lo que se observa en África y Asia.

La pobreza de Latinoamérica se ha descrito tantas veces que este trabajo no puede hacer más que recordarle al lector unas cuantas verdades. Basta con decir que el 30% de los latinoamericanos viven en la pobreza, y que para 1990, las ciudades eran el hogar de 60% de los pobres del continente⁶.

Esto representa un viraje de 180 grados de las tasas que prevalecían hace apenas una generación, pues en 1970, el cuerpo de la pobreza en Latinoamérica —el 65%— se encontraba en zonas rurales. Lo que es más, las ciudades latinoamericanas están creciendo a un promedio anual del 2.5%, a duras costas del promedio de crecimiento del PIB de la región. (Esto debería ser de interés considerable para los planificadores en Asia y África, ya que en cierto grado lo que pasa hoy en Latinoamérica vaticina lo que les está preparando la demografía. La tasa de urbanismo en Asia es del 3.13%, y en África, del 4.85%. La tasa latinoamericana se aproxima más al promedio mundial. La de Europa, por contraste, es del 0.85%).

Las ciudades, para los pobres de Latinoamérica, son una nueva frontera. Tal como en el pasado los pobres buscaban su fortuna en la

⁵ Gerard Piehl, “The Urbanization of Poverty Worldwide”, *Challenge*, enero-febrero, 1997, p. 71.

⁶ Juan Luis Londoño, *Poverty, Inequality, and Human Capital Development in Latin America, 1950-2025*, The World Bank, Washington D.C., 1997.

frontera, las escasas oportunidades ahora obligan a los pobres rurales a buscar su fortuna en la ciudad. Los jóvenes recién llegados a las ciudades típicamente tienen poca preparación para buenos empleos, y por tanto permanecen hundidos en la pobreza, hinchando el número de los que ya viven al margen. Los más afortunados encuentran refugio con parientes, y pueden preservar algo de la fibra social de su pasado. Pero los demás se arrojan directamente en la soledad frenética de la vida urbana.

Los recién llegados a la ciudad naturalmente viran hacia los terrenos menos deseables, o baldíos, o que sencillamente no puede ser desarrollados por el sector formal. Ahí plantan los pies. La nueva geografía de la pobreza hasta ha engendrado un nuevo vocabulario. Los términos usados para describir a estos desafortunados evocan su precario ambiente espiritual y moral, y hasta su situación física, al margen de la sociedad: "parásitos", "marginados", "precaristas". Viven bajo puentes, o al lado de botaderos y cisternas. En Rio de Janeiro, algunas de las *favelas* se agarran de la montaña en tumbos de hasta nueve pisos de alto. La falta de agua potable y de cañería es una invitación abierta a la enfermedad; el más leve temblor o lluvia puede precipitar una avalancha fatal.

POBREZA URBANA
TASAS DE POBREZA EN REGIONES SELECTAS
1950-1995

	Porcentaje de la población en ciudades %		Porcentaje de la población urbana en la pobreza %
	1950	1995	1995
Latinoamérica	41.6	34.3	41.6
Asia	16.8	36.4	23.0
África	14.7	74.2	34.2
Mundo	-	-	27.7

Fuente: Piehl.

Para las autoridades públicas, cada año que pasa significa mayor presión sobre los servicios. La concentración de la pobreza en áreas urbanas se traduce en crimen y violencia, obligando a muchos a adoptar

vigilantismo para su protección, en una "espiral autoperpetuante de violencia". Estudios neurológicos recientes sugieren que la exposición a niveles altos de peligro y violencia "alambran una predisposición a la furia y la violencia directamente en el cerebro, y las hacen parte orgánica de la persona"⁷. Proyectando estas dinámicas hacia el futuro, la ciencia ficción ha visualizado utopías negativas de degradación espiritual y social. Claramente está que tales visiones no tienen nada que ver con el desarrollo sostenible— sin embargo, en muchas formas ya se están arrastrando hacia nosotros.

Pobreza rural

Al poner énfasis sobre los problemas de la ciudad, no pretendemos menospreciar los de las zonas rurales. Todo lo contrario. Los problemas de las ciudades latinoamericanas son, en muchas formas, la otra cara de la atrofia rural.

Se ha dado nada menos que un cambio negativo neto en las poblaciones rurales de menores de 30 años de edad en las últimas tres décadas⁸. La migración interna ha sido en una escala tan masiva, que se debe contar como factor importante tanto en el incremento en la edad promedio de áreas rurales, como en su edad promedio en relación con las ciudades. Eso reduce aún más la productividad rural. A medida que el campo se drena de juventud, se drena la energía, y el deseo de aprender. El futuro literalmente se escurre, como la tierra en un diluvio.

La hermosa campiña de Latinoamérica oculta un desierto de oportunidades. Esto no significa que no se hayan abierto enormes campos para la agricultura, que no se hayan hecho avances en productividad, o que no se hayan descubierto cultivos y mercados nuevos. Todo esto ha contribuido a subir el nivel de vida en el campo. Pero es un motor muy chico, en relación con la cantidad de pasajeros que debe cargar.

Las áreas rurales de Latinoamérica sencillamente no han podido proveer por sus hijos en las últimas tres décadas. Esto es un fracaso sistemático —de inversión, educación, tecnología, derechos de propie-

⁷ Douglas S. Massey, "The Age of Extreme: Concentrated Affluence and Poverty in the Twenty-First Century", *Demography*, Vol. 33, No. 4, noviembre 1996, p. 406.

⁸ CELADE (Centro Latinoamericano de Demografía), *Boletín Demográfico*, Santiago de Chile, Vol. XXIV, No. 47, 1991.

dad, seguridad, e infraestructura. Parece tanto más perverso a la luz de la relativamente baja densidad de la población, y el rico patrimonio natural de la región.

También está operando un fenómeno cultural. El campo proverbialmente ha tenido problemas en competir con los encantos de la ciudad. Un estudio reciente de Cepal puso énfasis sobre cómo la juventud emigra no sólo para buscar un entorno económico más favorable, sino para "escapar el control de sus padres, y la presión social de sus orígenes colectivos". Martin Dirven, en su artículo *Expectativas de la juventud y desarrollo rural*, ha identificado un poderoso componente de "empuje": los padres rurales de hecho esperan y hasta quieren que sus hijos se vayan a las ciudades.

Respuesta equidad # 2: productividad

La conexión más cruda que puede hacerse entre el crecimiento de la población y la pobreza es que si la población crece a tasa X, el PIB también debe crecer a tasa X sencillamente para que el país mantenga sus niveles de vida. Latinoamérica ha buscado algo mejor: la fórmula que trae no sólo crecimiento, pero crecimiento de cierta calidad —que levanta las masas de la ciénaga maltusiana. Crecimiento de este tipo sólo puede lograrse con aumentos en la *productividad*.

Alzas en la productividad requieren inversión, es decir, capital en todas sus formas —financiero y otros. Una vez más el mensaje es obvio: deben hallarse incentivos para canalizar la inversión hacia oportunidades, particularmente para los pobres. De hecho, en este volumen Sfeir-Younis ofrece una definición operacional de la pobreza como "una inhabilidad de acumular capital". Pero como se indica en otro contexto dentro de este artículo, de nada sirven todas las oportunidades en el mundo, si los ciudadanos no están preparados para actuar sobre ellos.

La máquina que mueve este tipo de progreso es la tecnología. Una estrategia para el desarrollo sostenible debe buscar que la gente tenga cada vez más opciones basadas sobre tecnología para hacerse más productivos. La bonanza tecnológica de nuestros tiempos debe estar al alcance de todos. En este caso, la "equidad de oportunidad" realmente significa "equidad de acceso" a las oportunidades que hacen posibles los avances en productividad.

La urgencia de enfocarse sobre estrategias que promueven la productividad (no el mero crecimiento y enfáticamente no el redistribucionismo) es particularmente evidente al tocar el tema de la pobreza rural. Si la gente joven quiere irse a las ciudades, deberían poder hacerlo libremente. Pero la razón no debe ser que hayan sido prácticamente expulsados del campo por la falta de oportunidades. Lo que estos jóvenes necesitan no es más tierra, sino mejor uso de la tierra ahora disponible.

Elevar la productividad rural requiere inversión en la tecnología y una fuerza laboral educada. Éstos son limitados en Latinoamérica, a pesar de que siempre se dice que en términos de suelos fértiles y clima la región encierra el potencial agrícola más grande del mundo. ¿Por qué la discrepancia?

Las oportunidades para el crecimiento en áreas rurales se han basado demasiado sobre la tierra, y no sobre la tecnología. Como se ha dicho muchas veces de la tierra, "de eso se fabrica más". Las oportunidades basadas en tierra son netamente redistributivas, y no ofrecen por cuenta propia la posibilidad de aumentos en la productividad necesarios para un cambio de magnitud en los niveles de vida. Si no fuera por los avances tecnológicos, toda la vasta extensión de cultivos abiertos en los últimos 50 años no hubiera hecho nada por aumentar los ingresos de sus cultivadores.

Ciertamente el acceso a la tecnología del campesino promedio se ha impedido por la falta de capital, servicios técnicos inadecuados y la mera falta de información. Lo que es más, Latinoamérica todavía carece de mucha de la infraestructura institucional básica para desarrollar su potencial agrario. Los derechos de propiedad son muy débiles, se defienden pobremente, y están llenos de incentivos perversos contra la inversión. Las comunidades ejidatarias de México, que hasta hace poco no eran transferibles, servirán de ejemplo: muchos de éstos lucen como lucieron en la época de Porfirio Díaz. El siglo XX les pasó sin que se dieran cuenta.

Sin duda que mucho se podría hacer con una inversión masiva en áreas rurales. Pero la experiencia de los sesenta y setenta sugiere que probablemente sería un uso inefectivo de recursos. Hasta que se desarrollen las instituciones que apoyen la equidad de oportunidad descrita a lo largo de este capítulo, es poco probable que se dé tal inversión, o que tenga los efectos deseados.

Reto sostenibilidad # 3: desigualdad

Entre 1950 y 1980, a medida que las poblaciones y las economías latinoamericanas crecían, el porcentaje de los que vivían en la pobreza disminuyó paulatinamente. Sin embargo, un alza en el nivel general puede esconder una retrogresión seria para segmentos específicos de la población. Este es el caso de Latinoamérica. Más latinoamericanos viven en la pobreza que nunca antes. Después de una generación de reformas y de un PIB creciente, el Banco Mundial estima que unos 86 millones de personas en la región subsisten con ingresos menores de US\$ 1 por día⁹.

Los contrastes más agudos de riqueza del mundo se ven en Latinoamérica. Pero cuantificar la impresión de la desigualdad, tan obvia al sentido común, es notoriamente difícil. Sean las que sean las imperfecciones del Cociente Gini como herramienta estadística, permiten cierta medida de rigor en la comparación de los grados de desigualdad en diferentes economías. Siempre se ha sabido que la riqueza tiende a distribuirse con mayor igualdad en los extremos del espectro de desarrollo, es decir, en los países más ricos y los más pobres. Qué precisamente la causa es motivo de muchas polémicas; en todo caso, el Cociente Gini confirma este hecho. Los países de la OECD manifiestan Cocientes Gini de un promedio de 34 —similar al de los países más pobres del mundo, como Ruanda, cuyo Gini es 28.9 (100 refleja la concentración máxima, y 0 la dispersión máxima de ingresos). El promedio sencillo del Cociente Gini de Latinoamérica es aproximadamente 50, el más alto del mundo. La distribución más dispareja de ingresos se encuentra en Brasil, con un Gini de 57; por el otro lado está Bolivia, con 42. Ningún país latinoamericano tiene un Cociente Gini inferior a 40.

En un artículo para la *Revista Económica del Banco Mundial*, en 1996 Klaus Deininger y Lyn Squire examinaron en detalle a quién devienen estos ingresos¹⁰. Recomendaron mirar más allá de los promedios sencillos del cociente: "el porcentaje del ingreso recibido por quintiles específicos no es siempre congruente con el Cociente Gini, aun al nivel regional". Hallaron que el 20% más pobre de la población latinoameri-

⁹ Londoño, *op. cit.*

¹⁰ Klaus Deininger y Lyn Squire, "A New Data Set Measuring Income Inequality", *The World Bank Economic Review*, Vol. 10, No. 3, septiembre 1996, pp. 583-588.

cana recibe apenas el 4.5% del ingreso de la región. Por contraste, el 20% superior recibe el 53% de los ingresos. En los países industrializados, la figura correspondiente es 40%. Latinoamérica tiene las disparidades en ingreso más grandes de todas las regiones en vías de desarrollo del mundo.

PROMEDIOS DECADEALES DE ÍNDICES DE DESIGUALDAD
COCIENTES GINI POR REGIONES SELECTAS

	Promedio	1960's	1970's	1980's	1990's
Latinoamérica y Caribe	49.78	53.24	49.06	49.75	49.31
África y Sub-Sahara	46.05	49.90	48.19	43.46	46.95
Sur Asia	35.08	36.23	33.95	35.01	31.88
Europa Oriental	26.57	25.09	24.63	25.01	28.94
Industrializados y de alto ingreso	34.31	35.03	34.76	33.23	33.75

Fuente: Deininger & Squire, *World Bank Economic Review*, Vol. 10, No. 3, P. 584.

Estas disparidades apenas han variado en los últimos 50 años, aunque las teorías clásicas del desarrollo, y los patrones de otras regiones, sugerirían que el cociente Gini de Latinoamérica debería haberse reducido en la posguerra. Muchos economistas atribuyen esta "inercia" al hecho de que la región ha fallado en la acumulación de capital humano, principalmente en materia de educación, consistente con sus niveles de producción. Como Juan Luis Londoño ha señalado, "el trabajador promedio tiene dos años menos de educación que lo que se anticiparía del nivel de desarrollo económico de la región. De hecho, la variación de educación de la población laboral es la más alta del mundo. Esta situación, combinada con bajas expectativas de crecimiento en el mediano plazo, parece destinado a producir números crecientes de gente pobre por los próximos 20 años"¹¹. Los contrastes entre los más ricos y los pobres podrán chocar los ojos en Nueva York o Tokio. Pero allí el contraste es la excepción. En Latinoamérica es la regla.

¹¹ Londoño, *op. cit.*, p. 35.

¿Podría ser que el crecimiento económico es parte intrínseca del problema? Los apóstoles de la igualdad alegan que cuando hay crecimiento, “los ricos se vuelven más ricos y los pobres más pobres”. Una “fotografía” estadística de una economía creciente bien pudiera hacer parecer que el caso fuera así. Deininger y Squire, en la obra citada, concluyen que de hecho no puede hallarse una fuerte relación directa entre el crecimiento y cambios en la desigualdad agregada. Por ejemplo, en 43 casos, períodos de crecimiento mostraron un incremento en la desigualdad, y en 45 otras instancias, la desigualdad bajó.

Lo que *sí* es evidente de este estudio es que —sin ignorar sus efectos sobre la igualdad— el crecimiento *casi siempre* mejora la situación de los pobres. Los ricos se harán o no se harán más ricos, pero los pobres casi siempre quedan mejor con una economía creciente. La “película”, a distinción de la “fotografía”, muestra que sin importar si el crecimiento se acompañó por incrementos o declives en la igualdad; en el 85% de los 91 casos estudiados, el crecimiento llevó a alzas en el ingreso de las personas en los quintiles más bajos.

Equidad reto # 3: educación

La verdadera causa de la brecha que se abre entre ricos y pobres se encuentra en la educación. El viejo proverbio de que “los ricos se volverán más ricos” nunca ha sido tan cierto, sólo que ahora se refiere a los que son ricos en conocimientos. La división antigua de Latinoamérica entre “los que tienen” y “los que no tienen” parece lista para endurecerse en un sistema de castas: “los que saben” y “los que no saben”.

Esto lo confirma un estudio provocador del Banco Interamericano de Desarrollo, que halló que los países que registraron el crecimiento más alto entre 1985 y 1996 fueron aquellos con una combinación definida de atributos: la fuerza laboral más joven, las expectativas de longevidad más largas, y los niveles educativos más altos.

Según este estudio, el crecimiento mediocre y la alta desigualdad registrada en Latinoamérica durante las últimas décadas —por lo menos en comparación con las economías asiáticas— puede en gran medida atribuirse a disparidades educativas.

¿Que la desigualdad está peor que nunca? Pues lo mismo es cierto de la ignorancia y el analfabetismo. Por primera vez en décadas, la

plataforma mínima de la educación está bajando, en relación con la población. Hay más personas medio-educadas y no-educadas que en cualquier momento en la historia del continente. Los escolares latinoamericanos se colocan en el renglón ínfimo de exámenes internacionales estandarizados. Y lo más peligroso es que la base de la pirámide educativa, el número de jóvenes de 25 años de edad con una educación primaria completa se está encogiéndose, no expandiendo.

Esta erosión es tanto más nociva, porque el avance prodigioso de los conocimientos en nuestro tiempo demanda precisamente lo opuesto —un mínimo siempre en alza en la reserva nacional de destrezas y conocimientos. Sin progreso de esta índole, una sociedad no podrá lidiar con las demandas, o reclutar los equipos necesarios para las empresas cada vez más complejas del mundo moderno.

Los países que están en el centro de tales oportunidades recogerán una porción mucho más grande de los frutos del crecimiento, que los que están en la periferia. Para participar en estas empresas, aun *al nivel más servil*, se requerirán aptitudes y destrezas de una magnitud muy superior a la que Latinoamérica ofrece hoy.

Las oportunidades del pasado, como observó el presidente de Harvard, Derek Bok, al meditar sobre el papel de la educación en el progreso, “no dependían mucho de la ciencia. Los avances tecnológicos tenían que ver con palancas, poleas, engranajes y otros aparatos que eran la provincia natural de inventores e ingenieros”, no de científicos. Pero ahora producimos “del mundo invisible de los átomos, las moléculas, la bacteria, los genes, y ondas electromagnéticas, que sólo los científicos pueden manipular o comprender”¹². El desarrollo del futuro se construirá sobre esas fuerzas abstractas. Tal desarrollo es inalcanzable sin una población altamente educada. Demasiados latinoamericanos viven aún el mundo de palancas y poleas, no el de átomos y genes.

En el futuro una nación no podrá escatimar sus inversiones en la educación, y permanecer competitiva, tal como una compañía no podrá escatimar sus inversiones en tecnología y permanecer competitiva. Un editorial reciente en *The Economist* afirma que es “lugar común” que entre las economías emergentes, “las más exitosas han sido las que han edu-

¹² Derek Bok, *Universities and the Future of America*, Duke University Press, Durham, 1990, p. 16.

cado a sus trabajadores hasta, y en muchos casos más allá de, los niveles típicos del Oeste"¹³.

Los fracasos de la región en este departamento son estupendos—a todo nivel, pero particularmente al nivel de la educación primaria y secundaria. El Banco Mundial de hecho ha visto la necesidad de alzar los desembolsos de la región para educación básica en 1% del PIB regional por los próximos 25 años, con miras a elevar la educación promedio de la fuerza laboral a 9 años escolares por persona.

Aun si todos los fondos se hicieran disponibles para una inversión adecuada en la educación, la región todavía debe desarrollar una estrategia de largo plazo para convertir su potencial humano en oportunidades orientadas hacia la alta productividad. Sin lugar a duda, este es un campo que requiere liderazgo visionario del sector empresarial. Pero con raras excepciones, la comunidad empresarial de Latinoamérica no está actuando. Su comportamiento en esta área es la de un consumidor en el ciclo de la educación, y de hecho un consumidor muy poco exigente. Esto es por dos razones. Primero, prevalece la mentalidad tradicional que la educación, en todos los niveles, es responsabilidad (y hasta prerrogativa) del Estado. En segundo lugar, y tal vez de mayor gravedad, es que el horizonte cortoplacista de la mayoría de los planificadores empresariales provee muy pocos incentivos para ver a la educación como algo más que un componente de costos. Ambas actitudes deben cambiar.

El único arco iris que se vislumbra en este horizonte deprimente surge del mercado, y sugiere que las actitudes están cambiando al nivel de las bases populares. En todos los países, antiguos monopolios académicos se están resquebrajando, frente a un pequeño renacimiento de escuelas, academias, institutos vocacionales, colegios y hasta universidades privadas. Como en todo mercado nuevo, con el tiempo se dará una consolidación, y el mercado le pondrá precio a los servicios ofrecidos según su valor real. No puede dudarse que ha habido una gran expansión en la cantidad de las oportunidades educacionales disponibles; tampoco puede dudarse que se han elevado las normas de calidad. Lo que es cierto es que no hay suficiente calidad y cantidad juntos.

¹³ "Education and the Wealth of Nations", *The Economist*, 29 marzo, 1997, p. 15.

Este fenómeno merece atención minuciosa. La evidencia sugiere que los establecimientos privados, aunque ayudan, no serán el remedio universal. Han hecho mucho para elevar la calidad, sobre todo al nivel élite, o para estudiantes fuertemente motivados. Pero al nivel de la clase media, por lo menos en Chile, hay poca evidencia que las escuelas privadas se desempeñan mejor que las escuelas públicas, en términos de calidad. Hasta ha habido evidencia de una reducción en calidad en la educación del sector privado hacia los pobres. Tampoco está claro en cuánto pueden mejorar la cantidad de oportunidades educacionales. La evidencia aún es muy fragmentada e inconclusa.

El negocio de proveer una educación privada en Latinoamérica, como en cualquier parte, es exorbitantemente caro —y más a medida que sube en la jerarquía académica. Los bajos ingresos de la región, junto con su distribución dispareja de ingresos, significan que sin involucramiento público extensivo, la educación de calidad quedará siempre como el privilegio de los pocos.

¿Qué hacer? La igualdad de oportunidades, en este caso, significa siempre elevar la plataforma mínima de la educación básica. Como lo anterior sugiere, esto requerirá una combinación de intervenciones. Se necesita nada menos que una "revolución educativa", basada en:

- incrementar inversiones tanto en los sistemas públicos como privados,
- ampliar acceso al sistema público,
- enfoque sobre la educación primaria y secundaria,
- involucrar al sector empresarial como productor, no sólo como consumidor en el ciclo,
- aumentar los incentivos para fundaciones educativas privadas.

La educación en el futuro será una proposición mucho más complicada que en el pasado. Requerirá un diálogo continuo entre el sector público y el sector privado, si es que ha de preparar a la ciudadanía para vivir mejores vidas, y superar los retos de un mercado globalmente competitivo. De la tarea de impartir destrezas básicas en letras y ciencias, hasta los rincones más esotéricos de la investigación primaria, requerirá dos cosas fundamentales: 1) las enormes inversiones y el compromiso a largo plazo que más efectivamente proporcionan los gobiernos, y 2) el empuje de corto plazo y la priorización eficiente que distinguen a la empresa privada.

Este es un problema urgente, y de escala épica. Sólo una acción compartida entre los sectores públicos y privados puede atacarlo con éxito. Las empresas paulatinamente se están dando cuenta de que deben asumir algunas de estas responsabilidades. Una buena ilustración a este respecto es el caso de "Pollos Campero", una franquicia salvadoreña, que virtualmente se vio obligada a crear su propia academia para entrenar su pequeño ejército de empleados. En un mundo ideal, a la gerencia no se le debería distraer con esta tarea. Pero no viven en un mundo ideal. De igual manera que la empresa necesita materias primas, necesita materia humana para cumplir con su misión corporativa. Según estimados de Eclac, reportados en la revista *Latin Trade*, "la cantidad que las empresas gastan para entrenar sus empleados en el recinto del trabajo podría reducirse en un 25% a 50% si se mejora la educación básica en escuelas públicas"¹⁴.

Mucho de lo que queda por hacer, se resolverá por sí mismo, si atendemos a esta necesidad. Lo que está en juego es nada menos que la habilidad de la región de sobrevivir en el mercado global del siglo XXI.

Reto sostenibilidad # 4: incentivos

De nada sirve tener todas las oportunidades del mundo, si la gente no tiene el incentivo para actuar sobre ellas. Esta es una cuestión de motivación, cuya respuesta es, que la gente naturalmente se motiva entre sí, siempre que se les dé la oportunidad de hacerlo. Aparte de ciertos requisitos de libertad personal, esto pide un enfoque institucional hacia los incentivos que fomenta el comportamiento racional, eficiente, innovador y socialmente consciente.

Por casi toda su historia, las economías latinoamericanas han operado bajo sistemas de incentivos perversos. Mucho del problema se radica en la cultura de desconfianza que impregna a Latinoamérica. ¿Para qué estudiar, si no hay empleo? ¿Para qué ahorrar, si la inflación se come el esfuerzo? ¿Para qué compartir información, si esto sólo ayuda al otro, y a costas de la oportunidad propia? ¿Para qué pagar impuestos, si sólo alimentan la corrupción y la holgazanería? ¿Para qué dar acato a la ley, si hasta los jueces son corruptos?

¹⁴ "Education Crisis", *Latin Trade*, Vol. 5, No. 8, agosto, 1997.

No es posible cambiar de la noche a la mañana toda una mentalidad que se remonta hasta quién sabe cuándo. Pero en el grado que los gobiernos contribuyen al problema, hay mucho que los gobiernos pueden hacer hoy.

Respuesta equidad: integridad institucional

El incentivo número uno que el gobierno puede ofrecer es puramente negativo; poder removerse del camino de la iniciativa individual —y dejar que los actores económicos participen en una economía con un mínimo de distorsiones y externalidades debidas a las acciones del gobierno. Un mercado es la suma de millones de decisiones individuales; éstas deben ser en el mayor grado posible racionales, libres, transparentes y eficientes. Los mercados necesitan reglas; necesitan leyes; necesitan seguridad. Ciertamente le toca al gobierno suplir estas condiciones necesarias, pero debe hacerlo con miras a reducir su efecto sobre el mercado.

La agenda del gobierno, en una estrategia de desarrollo sostenible, debe ser una agenda para catalizar oportunidades. Esto significa quitar obstáculos —particularmente aquellos creados por el gobierno mismo— que bloquean el acceso de la gente a la oportunidad. La experiencia demuestra que esto hace maravillas para dar incentivos a la empresa privada para que cultive de lleno todas las calidades del espíritu humano.

Esto es particularmente cierto para la reserva más subutilizada de potencial humano del continente: el microempresario, y la pequeña empresa. Nadie puede estar en Latinoamérica más de cinco minutos sin asombrarse ante este potencial. Mucho se trata de empresas familiares, generalmente en servicios pero también en la agricultura y la industria liviana.

En muchos países de la región, posiblemente hasta la mitad de todos los negocios son informales. Hasta el 40% de la fuerza laboral está involucrada en actividades informales —mas, si se cuenta el sector rural. El impacto de la informalidad sobre el crecimiento y la productividad es enorme y casi completamente negativa. Hasta ahora, a los gobiernos esto no les ha importado, pues no han sido obligados a pensar en términos de costo de oportunidad.

Pero en términos del capital humano despilarrado, los costos sociales de la informalidad son asombrosos. Como muestra el estudio clásico

de Hernando de Soto, mucha de la energía del sector informal se malogra, hacia superar obstáculos que no deberían haber existido del todo. Normas absurdas, tecnologías primitivas, la usura e infraestructura inadecuada. Hasta que esto cambie, el potencial para elevar la productividad del sector informal es muy limitado.

¿Cuáles son los incentivos para la informalidad? La realidad es que no se entienden bien. Pero deben ser fuertes, dado lo universal del fenómeno. A veces se le atribuye a la evasión de impuestos, pero esto no puede ser todo el cuento, ya que la disciplina tributaria es notoriamente débil en Latinoamérica. Tal vez lo más importante es el lastre sofocante de los costos de transacción —licencias, permisos, reglas, timbres— en la formalidad. Como sugiere Holden, la razón de costos/beneficios para “hacerse formal” sencillamente no es atractivo para la mayoría de los microempresarios.

El aspecto institucional es la médula de este problema. La informalidad deja a muchos empresarios fuera del abrigo de todas las instituciones que ofrece la modernidad para repartir los riesgos, bajar los costos de capital, conseguir justicia y proveer para el futuro. La incorporación, el crédito, la liquidez, las hipotecas, los contratos, la seguridad social, ninguna le brinda sus ventajas al microempresario. Sus recursos institucionales son tan primitivos que se pudiera creer que está trabajando en los días antes de que el Rey Midas inventara el dinero; de hecho, muchas de las transacciones de la economía informal no son más que trueque. ¿Cómo es posible cosechar las riquezas de la era del microchip, cuando no se dispone de más que las herramientas de la edad de bronce?

Crear incentivos para sacar al pequeño empresario latinoamericano de las tinieblas de la informalidad, y a luz de estas instituciones, es una importante prioridad. Hay cuatro áreas que requieren atención:

- Primero, el microempresario debe estar seguro en *sus derechos de propiedad*. Sin tales derechos, no puede haber mercado de propiedad; no pueden haber transacciones prendarias ni hipotecas, ni crédito. Obtener título para los bienes inmobiliarios rurales y urbanos en Latinoamérica es costoso y difícil; entre otras cosas, esto baja los valores de la propiedad.
- Segundo, el *sistema judicial* debe reformarse para que ayude a clarificar las reglas del juego, no darles vuelta. Latinoamérica no carece ni de leyes ni de normas; pero sus mecanismos para darles seguimiento no

son ni predecibles, ni transparentes, ni veloces. Para el microempresario, el ambiente para hacer cumplir los contratos es pobre; los mecanismos para resolver disputas casi no existen; las cortes son peores que inútiles; y la policía no es confiable. Todo esto contribuye a un clima cortoplacista, de corrupción y desconfianza.

- Tercero, deben racionalizarse los *costos de transacción*. Si bien las cosas han mejorado bastante, todavía parece que para hacer cualquier cosa se necesita un permiso; el permiso invariablemente requiere un timbre y una firma; y para cada timbre y cada firma hay que esperar en frente de una ventanilla. Cuando se considera que el activo principal del microempresario es su tiempo, y su presencia personal en el trabajo, el derroche de sus recursos es enorme.

Finalmente, los mercados financieros deben ser *mejor regulados*, y someterse más a las disciplinas de la competencia. El negocio de otorgar crédito debe volverse verdaderamente competitivo —para decirlo de otra manera, debe volverse más proactivo a la oportunidad, y no a la preservación de oligopolios. Financiar una empresa embrionaria usando sus activos como prenda —un recurso que se da por descontado en los países desarrollados— es difícil, cuando no imposible para el pequeño empresario en la región. La inseguridad endémica de los derechos de propiedad en la región significa que el crédito se restringe a dueños de propiedad sustancia, o de activos internacionales que pueden servir de prenda.

Al fin de cuentas, las reformas institucionales que se necesitan para consolidar la primera generación de reforma en Latinoamérica deben guiarse por el concepto de la equidad —un marco de derechos y responsabilidades iguales para cada miembro de la sociedad. Sin credibilidad institucional, la visión de largo plazo que se necesita para una estrategia de desarrollo sostenible no puede alcanzarse.

LIDERAZGO Y LA SOCIEDAD DE OPORTUNIDAD

El lector seguramente pensará en muchas otras áreas que requieren atención. Hay cualquier número de reformas, deseables en sí mismas, que podrían devolver un retorno alto en términos de crecimiento y sostenibilidad. La violencia, por ejemplo. Javeed Burki, del Banco Mun-

dial, estima que el PIB de la región podría ser hasta 25% más alto si sus niveles de violencia sencillamente se rebajaran en línea con los del resto del mundo¹⁵.

El propósito de este artículo no ha sido prescribir una panacea, ni tampoco alertarse por todos los problemas que tenemos por delante. Sencillamente busca proponer una agenda mínima que amplíe el acceso en una sociedad de oportunidad. El argumento es modesto: hasta que la región logre progreso fuerte en los cuatro campos descritos —proveer una verdadera red de protección social, ampliar el acceso de la gente a medios para elevar su productividad, hacer una inversión gigantesca en la educación básica y fortalecer la integridad institucional— la primera generación de reformas no será sostenible.

Una reforma de segunda generación todavía hace falta. Ya no puede escatimarse la dimensión social de la reforma en Latinoamérica. La región necesita crecimiento, pero crecimiento de cierta calidad y basado sobre incrementos en la productividad. La democracia implora y el mercado global insiste. Como se ha dicho a lo largo de este trabajo, la igualdad de oportunidades es lo que debe inspirar esas reformas.

Este trabajo suministra no tanto un mapa de lo que deben hacer los líderes de la región, sino del lenguaje con que deben pensar. Necesitan seleccionar metas realistas para satisfacer un más alto y definido nivel mínimo de equidad. Necesitan concentrarse plenamente sobre esas metas, y rápidamente mostrar que han tenido impacto. Y sobre todo, deben sostener la moral de la población, para poder mantener el rumbo.

Esto pondrá el liderazgo de Latinoamérica a la prueba. Sin duda, la reforma de segunda generación es más enredada que la primera. Los problemas son más abstractos, y sus causas más elusivas que las de los ochenta. En aquella época, el Estado estaba plenamente en la mira de la reforma. La segunda generación de reforma, por contraste, debe recoger a toda la sociedad civil. Cada individuo, cada grupo, cada sector tiene alguna responsabilidad, y debe tomar cargo de alguna parte del proceso:

- *Los líderes políticos* necesitan definir al desarrollo en términos de acceso a la oportunidad;
- *Las organizaciones multilaterales de desarrollo* necesitan afianzar el proceso con recursos intelectuales y financieros;

- *Los líderes académicos* deben ayudarnos a entender mejor las dinámicas del cambio.
- *Los líderes informativos* deben ayudar a educar al pueblo, y asegurar que el proceso de reforma sea transparente;
- *Los líderes culturales y espirituales* deben ayudar a cambiar las actitudes;
- *Los líderes de la sociedad civil* deben comprometerse activamente en la preparación de individuos e instituciones para identificar y tomar oportunidades económicas;
- *Los líderes empresariales* deben pensar en términos de crear oportunidades.

Sobre todo, los líderes de Latinoamérica deben dejar atrás su fijación con el crecimiento en términos de números agregados, y pensar en términos de construir un contexto que estimule a los actores individuales a crear oportunidades para sí, por medio de estrategias de desarrollo sostenible. Un país cuya economía la dirigen los tecnócratas más capaces del día; cuyo banco central maneje libros idóneos; cuyos empresarios son la admiración y el terror de sus competidores; que logra por cinco, diez y hasta quince años alcanzar tasas de crecimiento real del cinco por ciento o más, todavía no tiene garantía de la redención. Nicaragua en los cincuenta y sesenta era ese tipo de país, aún así, se hundió en los horrores de un baño de sangre. La ilustración puede ser extrema, pero el cuento debería tocar un nervio familiar en cualquier país latinoamericano.

Nadie predice tal desastre. Todo lo contrario. La democracia hace toda la diferencia. Esta generación de latinoamericanos se ha probado dispuesta a hacer enormes sacrificios, con tal de estar en control de su propio destino. Una y otra vez ha ratificado el proceso de la reforma, en espera de un futuro mejor. Las tareas por delante podrán ser más complejas, pero probablemente el trabajo más difícil queda por detrás. El futuro, con la posibilidad de construir una sociedad rica en oportunidades para todos, está al mero alcance de Latinoamérica.

Pero la esperanza no debe quedarse siempre en la lejanía. Como dice el poeta W.B. Yeats, "un sacrificio demasiado largo hace una piedra del corazón".

¹⁵ "Take out Life Insurance before You Enter", *The Economist*, 8 marzo 1997, p. 50.

este libro se terminó de imprimir en mayo de 1998
en los talleres de tercer mundo editores.
cra. 19 No. 14-45, tels.: 2772175 - 2774302 - 2471903.
fax 2010209 apartado aéreo 4817
santafé de bogotá, colombia.

Títulos de la misma colección

Wassily Leontief

La estructura del desarrollo

Alain Lipietz

Espejismos y milagros

Edward J. Amadeo (compilador)

*Estabilización y reforma estructural
en América Latina*

**Eduardo Lora y Joaquín Vial
(coordinadores)**

*Análisis de coyuntura económica.
Métodos aplicados en América Latina*

Francisco Thoumi

Economía política y narcotráfico

Roberto Steiner (compilador)

*Afluencia de capitales y
estabilización en América Latina*

**Mauricio Cárdenas S.
(coordinador)**

*El crecimiento económico
en América Latina*

S. Edwards y M. Cárdenas

*Inflación, estabilización y política
cambiaría en América Latina*

Duncan Green

*La revolución silenciosa.
El auge de la economía de mercado
en América Latina*

**E. Aguirre y R. Junguito
(coordinadores)**

La banca central en América Latina

**Mónica Lanzetta Mutis
(coordinadora)**

*Agenda de largo plazo de la relación
Colombo Venezolana*

**Mauricio Cárdenas S.
(coordinador)**

*Empleo y distribución del ingreso
en América Latina*

**Cecilia López Montaña
(coordinadora)**

*El impacto de la ayuda externa
en América Latina*