

# Una nueva Agenda para el Desarrollo de América Latina y el Caribe

*Miguel de la Madrid Hurtado*

## Es necesario conformar una nueva Agenda para el Desarrollo

Esta reunión de carácter extraordinario representa, por las características del momento que vivimos y el alto nivel de las delegaciones presentes, una importante oportunidad para realizar un análisis sereno de los problemas de la región; para precisar estrategias de acción viables y justas, y para plantear en forma concertada compromisos que permitan avanzar en la superación de la crisis de América Latina y el Caribe y afianzar sus perspectivas de desarrollo.

Aunque la afirmación parezca ya reiterativa, no podemos dejar de subrayar que América Latina y el Caribe atraviesan por una de las peores crisis de su historia. En abril pasado afirmábamos que, para la región en su conjunto, las transferencias netas de recursos hacia el exterior habían alcanzado, de 1983 a 1985, alrededor de 100 000 millones de dólares; el ingreso per cápita había disminuido 9% en los cinco años anteriores, y que la crisis había provocado un retroceso social significativo en términos de salarios reales, empleos y bienestar social.

Hoy, nueve meses después, ni la situación ni las perspectivas de la región presentan mejoría significativa. Aunque, durante 1986, la transferencia neta de recursos desde América Latina hacia el exterior disminuyó en relación con lo observado en años anteriores, este flujo continúa en el orden de 20 000 millones de dólares, situación irracional para una región que necesitaría ahorro neto del resto del mundo para movilizar su potencial de desarrollo. Además, para la región como un todo, la disminución del pago de intereses fue contrarrestada por menores ingresos de exportación, que resultaron de un deterioro adicional en el precio de las materias primas y un recrudescimiento del proteccionismo de los países industrializados. Por ello, los intereses siguieron representando 35% de las exportaciones, más del doble de la proporción observada en 1978. Por otra parte, en lo que se refiere a inflación y crecimiento los progresos alcanzados en algunos países se ven compensados por síntomas cada vez más graves en muchas otras naciones.

En abril pasado, frente a la gravedad de los problemas económicos y sociales de la región y ante las perspectivas desfavorables que prevalecían entonces y que permanecen ahora, exhorté a la CEPAL para que llevara a cabo un esfuerzo especial de reflexión y de análisis en torno a cuatro temas vitales: la evaluación de los distintos esquemas de estabilización económica, tanto aquellos propuestos por diversos organismos internacionales, como los

derivados de las experiencias de nuestros países; las modalidades de solución al problema de la deuda latinoamericana en el marco de la conformación gradual de un nuevo sistema financiero internacional; el análisis de los cambios estructurales que promueven algunos países de la región, particularmente en lo que se refiere a reconversión industrial y a negociaciones comerciales y, finalmente, el papel que la integración regional puede desempeñar en nuestro desarrollo.

Al finalizar la segunda guerra mundial, la CEPAL contribuyó a elaborar un modelo económico que impulsó la transformación estructural de los países latinoamericanos. Hoy, a una década de que el siglo XX concluya, debe participar en la renovación indispensable de la economía latinoamericana. Me complace reconocer el compromiso que ha venido demostrando el Secretariado Ejecutivo de la CEPAL para continuar como fuente importante y original de pensamiento sobre los problemas de la región. Recientemente, en América Latina y el Caribe se ha reactivado la discusión y se han consolidado los esfuerzos de reflexión y análisis. Sin embargo, no basta con realizar estudios. Es necesario, con imaginación y realismo, como lo han venido haciendo en el ámbito nacional varios países, identificar propuestas adecuadas a las posibilidades reales de la región que signifiquen un mejoramiento en las condiciones de nuestro desarrollo en el largo plazo.

Quisiera aquí recordar al profesor Prebisch y evocar su memoria para enaltecer su ejemplo. Prebisch y su equipo de la CEPAL supieron cambiar para responder a los desafíos de su tiempo. No nos quedemos atados hoy a esquemas que en su momento tuvieron un papel determinante y transformador; reconozcamos su dimensión histórica y afrontemos los desafíos que los nuevos tiempos imponen.

Los países de América Latina y el Caribe constituimos una comunidad de naciones que comparten sólidos elementos comunes en sus raíces, en su historia y también en su destino. Hemos sido capaces en el pasado, y debemos también serlo hoy, de articular propuestas generales para el beneficio de la región, que a la vez reconozcan y atiendan las importantes diferencias que marcan nuestras peculiaridades nacionales. Estoy seguro de que durante esta Conferencia Extraordinaria sabremos profundizar en la discusión y en la búsqueda de soluciones, recogiendo las experiencias del pasado y mirando decididamente hacia el futuro.

En ese contexto, quisiera compartir algunas reflexiones que me inspiran los temas de esta Conferencia y que podrían contribuir a conformar una nueva Agenda para el Desarrollo de América Latina y el Caribe.

1. *Debemos recobrar el crecimiento económico e introducir cambios estructurales para restaurar una estabilidad duradera y elevar el bienestar social en la región.*

El ajuste recesivo que ha sufrido la región durante los últimos años no debe prolongarse: por un lado impide llevar adelante los pro-

Se reproduce el discurso pronunciado por el Presidente de México en la inauguración de la Conferencia Extraordinaria de la CEPAL el 22 de enero de 1987. La Redacción hizo pequeñas modificaciones editoriales, suprimió algunos párrafos circunstanciales y es responsable del título y los subtítulos.

cesos de inversión requeridos para impulsar el desarrollo, fortalecer el sector externo y mejorar las condiciones de solvencia de nuestras economías; por otro, limita la capacidad de satisfacer necesidades sociales básicas; finalmente, y a la larga, debilita las instituciones democráticas, hoy en proceso de revitalización o fortalecimiento en distintas latitudes de nuestra región, y cuyo andamiaje sustenta el consenso social necesario para el combate eficaz contra la inflación y la modernización de nuestras estructuras económicas.

La experiencia de los últimos años en América Latina y el Caribe demuestra que la inestabilidad cambiaria y la alta inflación reflejan, en forma conjunta, los desequilibrios estructurales internos de las economías de la región y los efectos de un entorno internacional adverso. Esos desequilibrios, de diversa naturaleza, tienen con frecuencia raíces ancestrales: insuficiente ahorro interno, ineficiencias del aparato productivo público o privado, injusta distribución del ingreso, rezagos importantes en el sector agropecuario y falta de competitividad industrial frente al exterior. Estos desequilibrios se agudizan en la recesión permanente. Por ello, sólo la superación gradual de las causas estructurales de la crisis y la recuperación del crecimiento económico restaurarán la estabilidad de manera perdurable y permitirán una mejoría sostenida de los niveles de bienestar social.

*2. Debemos buscar en el corto plazo controlar la inestabilidad de los precios y del sistema financiero, con el menor costo posible en términos de actividad económica.*

Dado que no puede haber crecimiento sostenido y asignación adecuada de recursos productivos en el contexto de una inflación alta y volátil, los gobiernos de la región se enfrentan a la necesidad inmediata de preparar y conducir políticas de estabilización económica con el menor costo social posible. En ese ámbito, la experiencia señala la conveniencia de complementar la necesaria y continua disciplina fiscal y monetaria, sin la cual el control de la inflación resulta transitorio, con un ataque más directo a las presiones de costos y a los factores de inercia que suelen agudizar y retroalimentar fenómenos inflacionarios persistentes. Sin embargo, las modalidades de aplicación de tal estrategia no pueden ser generales, al depender de las circunstancias económicas y del marco institucional propios de cada país.

*3. Deben vincularse deuda, financiamiento y comercio en forma integral y en una perspectiva de mediano plazo.*

La deuda no es el único problema de América Latina sino, junto con sus desequilibrios estructurales, uno de los principales escollos para su desarrollo; por ello, no es posible tratar el problema del endeudamiento como una cuestión aislada. Asimismo, el problema del endeudamiento trasciende a países y regiones, desborda el ámbito de lo financiero y tiene implicaciones marcadamente políticas. Por todo ello, aunque las características diferentes de los países deudores y los bancos acreedores hacen necesarias las negociaciones bilaterales, es indudable que la deuda debe ocupar un lugar preeminente en el debate económico internacional en los foros multilaterales. Reconocemos así la importancia de la resolución que sobre el tema de "La crisis de la deuda externa y el desarrollo" aprobó recientemente la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas.

La crisis actual ha puesto de manifiesto la muy estrecha relación que existe entre comercio, moneda, finanzas y deudas. En cierta medida, el optimismo que existió en algunos segmentos de

la comunidad internacional durante 1984, en cuanto a una resolución gradual y tradicional del problema de la deuda, se debió a circunstancias excepcionalmente favorables que se dieron en ese año en particular. Sin embargo, el bajo crecimiento mundial, las más agudas restricciones al comercio y el mayor deterioro de los términos de intercambio que ocurrieron de entonces a la fecha, ponen de manifiesto que dicho optimismo no se justifica. Para encontrar solución de fondo al problema de la deuda se requiere de un ambiente internacional propicio que coadyuve a acciones eficaces y expeditas para la cooperación en las diferentes áreas de la comunidad mundial.

Por reiterativo que parezca el reclamo, el servicio de la deuda debe ajustarse a la capacidad real de pago de nuestros países e implicar una adecuada tasa de crecimiento y no a la inversa. Por ello, las soluciones deben basarse en las necesidades y condiciones específicas de cada país, no en el tamaño de su deuda. El problema afecta tanto a deudores grandes como a deudores pequeños y, por lo tanto, la atención debe ser comparable. Asimismo, las soluciones deben ser de largo plazo; la perspectiva de volver año con año a la mesa de negociaciones puede ser manejable para los acreedores, pero en los países deudores crea incertidumbre y afecta negativamente el ambiente indispensable para promover la inversión y el crecimiento.

*4. Debe promoverse un entorno de la economía mundial que permita el crecimiento sostenido de la economía regional.*

La estrategia de crecimiento sostenido con cambio estructural y estabilidad financiera, que constituye la vía de salida a la crisis de la región, requiere de un entorno más favorable de la economía mundial. A los esfuerzos de ajuste ya realizados por los países de América Latina y el Caribe, debe corresponder crecientemente el esfuerzo corresponsable y decidido de los países industrializados.

La evolución reciente de la economía mundial comprueba que su crecimiento sostenido requiere de una reducción de los déficits públicos excesivos, de una liberalización del comercio, de un abatimiento adicional de las tasas de interés, así como de tipos de cambio mejor alineados y menos volátiles; requiere de políticas que contribuyan a sostener la recuperación económica, particularmente por parte de aquellos países industrializados con superávit externos considerables; demanda también, y en forma destacada, de un acceso ampliado a los flujos internacionales de ahorro y de una mayor participación de los países en desarrollo en la dinámica de la demanda y la oferta mundiales. No puede haber crecimiento sano de la economía mundial que, de manera abierta, desatienda las necesidades y subutilice el potencial productivo de los países en desarrollo.

Las evoluciones comparadas de la economía internacional en las décadas de los cincuenta y sesenta, período de auge comercial y estabilidad financiera, y en los años setenta y ochenta, período de proteccionismo creciente y desorden cambiario, sugieren cierta incompatibilidad entre libre comercio y libre flotación monetaria. Por ello, la cooperación monetaria y la alineación de los tipos de cambio entre las regiones económicas más dinámicas deben permitir avances más rápidos en la reducción del proteccionismo y un mayor acceso de los países en desarrollo a los mercados de los países industrializados.

Esperamos que 1987 sea un año de renovada coordinación entre las políticas económicas de los países industrializados, incluido el fortalecimiento de la vigilancia multilateral, de suerte

que adquiera mayor estabilidad el sistema financiero internacional. Esperamos también que, en materia comercial, se avance en la eliminación de los elementos proteccionistas que prevalecen, como los criterios de discrecionalidad y reciprocidad, el principio de graduación, el rechazo de productos por argumentos administrativos, la exclusión de países por razones económicas o políticas, y la inquietante proliferación de subsidios a la producción agrícola y barreras a su comercio internacional.

*5. Adecuar el mandato, los recursos y las fórmulas de condicionalidad de los organismos financieros multilaterales a la nueva situación de la economía mundial y a la nueva realidad de América Latina y el Caribe.*

La puesta en marcha de un proceso de ajuste con crecimiento en los países en desarrollo requiere de montos significativos de financiamiento externo. Sin embargo, la disponibilidad de estos flujos financieros es incierta. Aun cuando las políticas económicas de varios países de la región promueven la inversión extranjera directa y la repatriación de capitales, la posibilidad de que dichos flujos tengan una participación importante es remota, sobre todo mientras pesen factores de incertidumbre respecto a una solución más permanente del problema de la deuda. En ese contexto, la necesidad de lograr un papel más activo de los organismos multilaterales resulta evidente, lo que hace necesarias adecuaciones importantes en sus mandatos, recursos y formas de acceso.

Debe reconocerse que las fórmulas de condicionalidad que siguen prevaleciendo en dichos organismos, y particularmente en el Fondo Monetario Internacional, fueron establecidas en la posguerra, en una época de estabilidad de la economía mundial, con el objeto de asegurar el retorno al equilibrio de una economía con problemas temporales de balanza de pagos, reversibles en el corto plazo. Resulta ya claro, sin embargo, que ésta no es la naturaleza de los problemas económicos de la región, de suerte que éstos no pueden ser eficazmente resueltos por una institución de carácter monetario, con mandato de administrar sus recursos en forma revolviente. De ahí la paradoja de que, en plena crisis de liquidez externa, los flujos de financiamiento del FMI sean negativos.

La naturaleza estructural de los problemas económicos de la región, diferente de la que inspiró la concepción original de los programas de ajuste apoyados con recursos del FMI, hace necesario reconocer tres puntos básicos: primero, los programas de ajuste con crecimiento deben recibir el financiamiento externo que necesitan, sin ceñirse a una estimación a veces arbitraria de lo que los bancos acreedores parecen estar dispuestos a prestar; segundo, tiene que protegerse, mediante un uso más general del financiamiento compensatorio, el curso normal de la economía de la región de fluctuaciones drásticas en los precios de las materias primas e, incluso, de las tasas de interés; tercero, es necesario introducir la flexibilidad requerida para que las metas numéricas no se vuelvan rígidas e induzcan formas poco eficientes de ajuste frente a cambios en las circunstancias.

Dada la naturaleza del mandato actual del FMI, los países industrializados deben incrementar sus contribuciones a la base de capital de los organismos con responsabilidad directa en la promoción del desarrollo y deben adecuarse las condiciones de acceso a sus recursos. Así, preocupa que el Banco Mundial haya registrado durante 1986 una caída importante en sus flujos netos de financiamiento, resultando negativos para un número significativo de países, incluyendo varios de los principales deudores,

aun cuando reconocemos y valoramos los esfuerzos de renovación que dicha institución ha emprendido recientemente para revertir esta situación.

Por otro lado, vemos con beneplácito que el Banco Interamericano de Desarrollo haya mantenido, a diferencia de otros organismos, el nivel de sus financiamientos y haya resistido las presiones para aumentar la condicionalidad general de sus operaciones, sin que ello signifique relajamiento de disciplina o dispendio de recursos, sino simplemente flexibilidad y capacidad eficiente de respuesta frente a la problemática particular de cada uno de los países beneficiarios. Por ello, pensamos que es necesario ampliar los recursos del BID, conservando y fortaleciendo su carácter de institución latinoamericana.

*6. Debe promoverse que los bancos acreedores acepten plenamente su corresponsabilidad en la generación y solución del problema de la deuda.*

En correspondencia con los esfuerzos de ajuste ya realizados por los países deudores y de los nuevos compromisos que debieran adquirir los países industrializados y los organismos multilaterales, la banca acreedora debe desempeñar un papel más activo en la superación de la crisis de América Latina y el Caribe. Esto exige que los bancos acreedores, además de reestructurar el principal de la deuda a largo plazo, accedan a reducir de modo significativo su costo, mediante diversos mecanismos, y a reanudar los flujos de crédito en montos satisfactorios. La adecuación de las prácticas regulatorias de los países acreedores puede permitir un alivio financiero parcial y selectivo, sin desalentar la canalización de financiamiento fresco a los países de la región. Reconocemos que, en ocasiones, este tipo de enfoque se ha utilizado con éxito dentro de las economías de los países acreedores.

*7. Debemos redoblar los esfuerzos de modernización y cambio estructural de nuestro aparato productivo para poder insertarnos eficientemente en los nuevos patrones industriales y las nuevas corrientes comerciales de la economía mundial.*

Este final de siglo está presenciando un cambio tecnológico de tal trascendencia que está provocando una nueva revolución industrial, tanto en la estructura como en la localización de las facilidades productivas. América Latina no puede quedarse al margen de este proceso, so pena de hipotecar el futuro de las generaciones venideras. Esto demanda recursos, tanto internos como externos, para llevar a cabo los procesos de inversión necesarios, pero requiere también de visión y voluntad solidaria para conducir activamente el proceso de cambio. Es necesario garantizar que este esfuerzo de modernización no lo moldeen pasivamente fuerzas ajenas, sino que contribuya a vigorizar las estructuras productivas, mejorar los niveles generales de vida y fortalecer la independencia de la región.

A los empresarios del área les corresponde desempeñar un papel destacado en esta gran tarea. Muchos países de la región estamos firmemente comprometidos con la aplicación de políticas de racionalización de la protección comercial, para hacer más competitiva la producción nacional en el mercado interno, inducir una asignación más eficiente de recursos y estimular el crecimiento de las exportaciones. Esta política pone a prueba la capacidad y el talento empresarial, al forzar la indispensable reconversión de algunos sectores y abrir nuevas oportunidades en otros. Como gobiernos, tenemos la responsabilidad de promover que este proceso de cambio ocurra en un escenario de expansión del comer-

cio mundial y no en uno de retraimiento que desdibujaría sus perspectivas y diluiría sus beneficios.

8. *Debemos seguir revisando el tamaño, las formas de intervención y los niveles de productividad del sector público para liberar recursos, descentralizar decisiones y, a la vez, garantizar los compromisos fundamentales del Estado.*

En muchos de nuestros países, el Estado, por mandato legal o tradición histórica, ha desempeñado y sigue teniendo un papel importante de rectoría o promoción del desarrollo. La renovación de nuestras economías exige también un esfuerzo de revisión de la estructura del sector público, que estamos decididamente llevando a cabo en varias direcciones: control del crecimiento, a veces excesivo, de la burocracia, simplificación administrativa, desincorporación de entidades que no son estratégicas ni prioritarias, así como reconversión de áreas productivas o de servicios del sector paraestatal con insuficiente productividad.

El proceso de cambio estructural en el sector público libera los recursos requeridos por el Estado para atender sus compromisos fundamentales en materia de bienestar social, infraestructura básica y oferta de insumos estratégicos, a la vez que puede contribuir a impulsar una mayor descentralización de funciones y decisiones, despertando nuevas energías y movilizándolo potencialidades desaprovechadas.

9. *Debemos impulsar la integración económica entre los países de América Latina y el Caribe.*

Independientemente del necesario fortalecimiento de la cooperación multilateral, la vigorización de los sistemas de cooperación regional resulta, en los momentos actuales, una opción inmediata en la superación de la crisis. La integración regional es el camino menos oneroso para ahorrar y generar las divisas que necesita el desarrollo de América Latina y el Caribe. Sobre la base de nuestra capacidad productiva y los recursos naturales con que contamos, existen grandes oportunidades, hoy insuficientemente utilizadas, para aprovechar economías de escala, promover formas de especialización eficiente, sustituir importaciones y ensanchar las posibilidades de acceso a terceros países.

Es preciso dar mayor impulso a los instrumentos de integración regional, buscando fórmulas que alivien desajustes transitorios y aseguren en el largo plazo el beneficio mutuo de los países de la región. En este sentido, es conveniente ampliar los acuerdos de intercambio comercial, inversiones conjuntas y complementación económica existentes en el marco de la ALADI, como lo han iniciado recientemente tres naciones del sur del continente; debemos buscar, a semejanza de la Comunidad Económica Europea, una mejor articulación intersectorial, una mayor cooperación en materia de educación, comunicación y tecnología y una cobertura geográfica más vasta. Mi país reitera su voluntad de contribuir a esta nueva empresa de integración latinoamericana.

10. *Debemos fortalecer las instituciones latinoamericanas.*

En la vida pública, transformar ideas en acciones y propósitos en realidades, requiere de instituciones en donde puedan concentrarse voluntades políticas. De ahí la necesidad de iniciar una revisión de los organismos regionales que a lo largo de los años hemos fundado en América Latina y el Caribe, aprovechando y fortaleciendo su vasta experiencia institucional, evitando duplicaciones y empleando los recursos con la mayor eficiencia. Necesitamos ir construyendo gradual y pragmáticamente las institu-

ciones que requiere la integración latinoamericana, al ritmo y paso que nuestras circunstancias aconsejan.

### **La defensa de nuestra soberanía exige la solidaridad de todos**

Somos, en América Latina y el Caribe, sociedades que arrancamos de un pasado común. El desarrollo de nuestros países como naciones libres e independientes ha sido una sucesión de luchas y esfuerzos a veces heroicos contra la adversidad. En el curso de la historia, que ha sido fuente esencial de similitud y convergencia entre nosotros, hemos ido forjando también peculiaridades y diferencias. Cada nación latinoamericana ha ido encontrando, a partir de raíces y aspiraciones comunes, metas propias, formas particulares de cultura, hábitos de trabajo y normas distintas de organización política y de convivencia social. Hoy, como en otras ocasiones del pasado, frente a los retos que impone la situación internacional, la defensa de nuestra soberanía y la elevación de los niveles de vida de nuestra población exigen una creciente solidaridad entre todos los países de la región. Al perseguir el desarrollo y la paz, reencontramos, en la crisis, una comunidad de destino.

En septiembre pasado, en Nueva York, ante los representantes del Grupo Latinoamericano de las Naciones Unidas, expresé que el objetivo último del acercamiento y la comunicación entre nuestros países había de ser la creación de una auténtica comunidad de naciones latinoamericanas y caribeñas, integradas social y económicamente, que no excluyera en el futuro el establecimiento de autoridades regionales con capacidad política de iniciativa y decisión. Me congratulo de que en diciembre, en Río de Janeiro, se haya producido un paso significativo en esa dirección. La creación de un mecanismo permanente de consulta y concertación política entre ocho países latinoamericanos constituye, sin duda, una primera etapa importante en este proceso.

No puedo dejar de recalcar que la meta final de la unidad de América Latina y el Caribe supone, necesariamente, avances paulatinos y simultáneos en el terreno de la integración económica y en el campo de la concertación política. Implica prudencia y cautela, pero también audacia, inteligencia e imaginación. Reclama la intensificación de los contactos entre gobiernos, así como la vigorización y renovación del Parlamento Latinoamericano para que se transforme en un verdadero Parlamento de parlamentos. Demanda, en suma, una clara decisión de todos nuestros estados para superar los aislamientos que tradicionalmente nos han debilitado.

A pesar de las dificultades y los tiempos adversos, los latinoamericanos y caribeños podemos ver con fundada esperanza el futuro. El destino de nuestros pueblos no es la miseria ni la postulación que degeneran en totalitarismo y pérdida de libertades. La importancia que América Latina y el Caribe, así como países de otras partes del orbe, le han concedido a esta reunión, la presencia entre nosotros del doctor Javier Pérez de Cuéllar, dan cuenta de la voluntad que existe para superar nuestras dificultades económicas, afianzar nuestra independencia, defender nuestra soberanía, así como fortalecer y ampliar nuestros sistemas democráticos. Con realismo, pero con imaginación y optimismo, hagamos un análisis serio de los problemas y planteemos responsablemente los compromisos que implica su solución. Los invito a que, con voluntad política, hagamos realidad esta nueva Agenda para el Desarrollo de América Latina y el Caribe. □