

Las Nuevas Reglas del Juego

Subdesarrollo político y reformas esenciales en América Latina: la hipótesis principal

Stephan Schmidheiny - Hernando de Soto

1. Introducción por Hernando de Soto y Stephan Schmidheiny
2. Artículo de Stephan Schmidheiny

1. Introducción por Hernando de Soto y Stephan Schmidheiny

El presente libro pretende brindar un aporte acerca de las causas y posibles soluciones del subdesarrollo económico y político de América Latina y se caracteriza por su apertura, su sinceridad y su creatividad frente a ese importante tema.

América Latina es un continente que cuenta con grandes recursos económicos y humanos. No cabe la menor duda de que dispone de un enorme potencial para impulsar iniciativas empresariales y para generar puestos de trabajo y mayores ingresos para su población. No obstante, el desarrollo de la mayoría de sus países transcurre de manera casi estática y muchas veces sin continuidad. A menudo el paso del auge al declive es rápido y abrupto y son raros los casos que se presentan de un desarrollo sostenido y duradero.

¿Cuál es la causa de este fenómeno? Las explicaciones tradicionales ya son obsoletas. Comparada con el resto del mundo, América Latina posee una variedad de materias primas superior al promedio. Es rica en tierras, aguas y costas. El acceso a mercados extranjeros, a tecnología internacional o al capital extranjero, no es más difícil que en otras regiones del mundo. Además, su joven población es capaz, tiene el talento y es ambiciosa lo cual indica que, sin duda, los factores socio-culturales tampoco se oponen a que exista un desarrollo más dinámico.

¿Por qué entonces, esa “década perdida” de los años ochenta y los pronósticos pesimistas para los noventa?

Desde hace mucho tiempo, teóricos y políticos del desarrollo le han puesto mayor atención a causas del subdesarrollo latinoamericano sobre las cuales pocas veces se puede influir, tales como los recursos naturales, los poderes externos, la cultura y la historia. Y poco se han referido al ejemplo exitoso que presentan los países industrializados o en vías de desarrollo, cuya ventaja decisiva frente a los países subdesarrollados radica en la fortaleza de sus instituciones económicas, políticas y legales. Estas instituciones democráticas a las que las mayorías tienen acceso, han permitido establecer reglas de juego confiables, que a su vez han asegurado que todos los ciudadanos puedan competir en condiciones de igualdad. Además han permitido un desarrollo económico sostenible y duradero y han disminuido las tensiones generadas por un acceso restringido a la oportunidad económica, distorsión que muchas veces conduce a la violencia.

Precisamente es la construcción de un entorno institucional como éste, lo que no ha podido lograr, hasta ahora, la mayoría de los países latinoamericanos. Por el contrario, la inseguridad institucional y la arbitrariedad en la toma de decisiones políticas y económicas, crean un clima de desconfianza, de oportunismo, de miras y objetivos reducidos y de favoritismo y corrupción. A tal sistema lo denominamos “mercantilista”, porque sólo permite el acceso a los mercados a una reducida “élite” política y económica, dificultándose o incluso imposibilitándose a la gran mayoría. Esta “élite” está compuesta por la burocracia estatal y las burocracias privadas. Su objetivo es proteger sus intereses privilegiados y aumentar sus rentas. Estas instituciones crean una economía nacional y una estructura política que no pueden ser eficientes ni socialmente justas. Y constituyen el motivo principal por el cual América Latina ha venido perdiendo competitividad económica y relevancia política a nivel mundial desde hace más de 20 años.

Por ello, muestra hipótesis central es que la calidad de las instituciones legales y políticas de un país, determina las condiciones del entorno y las reglas de juego, y este hecho constituye el factor esencial para el desarrollo sostenido en el campo económico, social y político.

Esta hipótesis establece la piedra angular para un nuevo paradigma a favor del desarrollo sostenido en América Latina: la mayoría de los países de este continente necesita una reforma institucional amplia y profunda, que abra mercados, simplifique los trámites burocráticos, garantice la seguridad de la propiedad y que, al mismo tiempo, asegure la participación popular en la toma de decisiones del gobierno. Además, esta reforma debe hacerse desde abajo, partiendo de la realidad, y de las necesidades de las grandes mayorías pobres de los países de América Latina. Este nuevo paradigma conllevaría a una estabilidad macroeconómica y un ajuste de las estructuras económicas que resultarían duraderas y sostenibles, por haberse hecho con la concertación de todos, desde abajo, en vez de imponerlo solamente desde arriba.

Para lograrlo se requieren reformas institucionales fundamentales. Especialmente significa que hay que escuchar a la gente; es decir, incluir a la gran mayoría de la población en el proceso de toma de decisiones políticas. Para ello es necesario establecer medidas eficaces para integrar al inmenso sector informal marginado, el cual representa en América Latina más del 50 por ciento de la población y produce del 30 al 40 por ciento del producto interno bruto. La relevancia estratégica de este sector se refleja en la observación de que, por propia iniciativa, sus miembros han establecido una economía de mercado abierta a todos y con un alto grado de competencia, que han puesto en marcha reglas de juego sencillas y respetadas por todos y han creado organizaciones democráticas para dirigir sus asentamientos, sindicatos y gremios. Como no existen buenas instituciones formales, este sector fabrica las suyas, imperfectas, pero democráticas. El hecho de que este sector sea el denominado "informal" lo dice todo con respecto al "formal". Hace rato ya que la semántica ha sido superada por la realidad.

Únicamente un diálogo abierto y una consecuente orientación a la calidad de los argumentos sobre las reformas institucionales necesarias para lograr este nuevo paradigma, podrán sacar adelante a América Latina. Este libro contiene fundamentales aportes acerca de cuál es la solución para que América Latina reencuentre el camino de la prosperidad y la riqueza. Son el resultado de un debate realizado los días 5 y 6 de noviembre de 1990 en Santiago de Chile, en el cual participaron cerca de 200 personalidades, hombres de estado, políticos, empresarios, sindicalistas, periodistas, economistas, representantes de instituciones nacionales e internacionales. Los autores proceden de distintos países de América Latina, de Europa y de los Estados Unidos de América. Dicha heterogeneidad de procedencias y experiencias, de ideologías y perspectivas, es de esencial importancia para esta discusión y de hecho se refleja a lo largo del libro.

El diálogo iniciado en la Conferencia de Santiago debe continuar, y seguramente continuará. Nos encontramos al inicio de un proceso que puede significar la reforma institucional, integral y profunda que ha sido durante tantos años un anhelo frustrado en Latinoamérica y que de encontrar ahora vientos favorables, no sólo puede provocar un giro relevante en el desarrollo del continente, sino la verdadera redención de América Latina.

2. Artículo de Stephan Schmidheiny

Las Nuevas Reglas del Juego

La misión empresarial en el marco de un desarrollo económico duradero

Stephan Schmidheiny

Como todas las demás funciones sociales que intervienen dentro del marco de desarrollo de un país, la misión empresarial está sometida a un cambio continuo. En los años setenta y principios de los ochenta, la legitimación y los beneficios sociales de la actividad empresarial, fueron cuestionados en amplios círculos por representantes de tendencias colectivistas. Sin embargo en los últimos años, ha aumentado marcadamente la aceptación social de la profesión de empresario en todo el mundo.

Personalmente, veo dos causas principales de esta evolución: en primer lugar, el sistema de la economía de mercado –el cual establece las condiciones del entorno para el desempeño de la función del empresario– se impone ampliamente frente a modelos económicos colectivistas. En segundo lugar, ante las protestas a que se veían sometidos, los empresarios mismos han desarrollado considerablemente las características de su profesión y su misión social.

Voy a ocuparme primordialmente de estos dos aspectos de la profesión de empresario. En la primera parte, de las condiciones del entorno en el sistema de la economía de mercado y, en la segunda, de la función y el cometido del empresario. Ambos aspectos se condicionan e influyen recíprocamente. A este respecto, formularé, al final, unos cuantos postulados en forma de tesis para la evolución económica sostenible.

Las condiciones del entorno del Estado. En los últimos meses se habla mucho de un “cambio histórico”. Aunque como coetáneo uno sea moderado en la evaluación histórica de los acontecimientos actuales, no debe caber duda de que a finales de los años ochenta, se respondió válidamente una pregunta que prevaleció durante toda una época del desarrollo económico y que, precisamente en América Latina, condujo a realizar experimentos arriesgados que tuvieron costosas consecuencias: ¿cómo debe organizarse la economía de un país para que origine la mejor creación de riqueza posible para el bienestar de la mayor parte de la población?

El espectacular desmoronamiento del sistema comunista fue sobre todo una consecuencia de su contundente fracaso económico. Después de decenios de esfuerzo y a pesar de los repetidos intentos de reforma, el concepto de una economía planeada y dirigida centralmente por el Estado, que representa una parte importante del programa político comunista, ha demostrado ser absolutamente ineficaz para crear un desarrollo económico sostenible. Varios factores son responsables de ello: la lentitud de la burocracia, que se instituyó para planear y dirigir centralmente y que se extendió por todo el Estado como un cáncer, y la falta de motivación y de disposición de la gente para crear rendimiento, ya que debía hacer su prestación laboral bajo la coacción de una jerarquía nacional central.

Por fortuna, existen naciones que han organizado su economía de acuerdo con una idea fundamentalmente distinta a la del concepto comunista. Ellas permiten una comparación entre los sistemas, y además son modelos que al haber sido comprobados en la práctica, sirven como ejemplo para aquellos que quieren comenzar la reconstrucción económica.

La economía de mercado no es un concepto definido en todos sus detalles. En su calidad de orden liberal, está en condiciones de transformarse y renovarse, pudiendo adaptarse en ciertos aspectos a las circunstancias específicas de una nación y a los deseos y las ideas de su pueblo.

La toma de decisiones descentralizada es uno de los elementos necesarios e irrenunciables de la economía de mercado. Así, las decisiones de orden económico no son tomadas por una institución gubernamental, sino por varias instancias independientes unas de otras. En primer lugar, figuran los *consumidores*, quienes con sus preferencias manifiestan la relativa escasez de bienes y servicios,

constituyendo así la base para determinar los precios. Por consiguiente, toda la población interviene en el funcionamiento de la economía, en proporción a su participación en el consumo.

En la economía de mercado, también la *producción* de mercancías y el ofrecimiento de servicios están organizados de manera descentralizada en forma de empresas autónomas, en las cuales, los seres humanos, el conocimiento y la técnica, se unen de manera óptima para crear valores económicos adicionales.

Existen empresas de las más diversas especies, que se diferencian de muchas maneras, unas de otras: en cuanto a su importancia, sus estructuras de propiedad, etc. Con las necesidades cambiantes del mercado y las condiciones alteradas del medio ambiente, las empresas también cambian. Crecen, se fusionan, se reestructuran y, algunas de ellas desaparecen por uno u otro motivo, sobreviviendo sólo las más innovadoras y vitales.

Para que una economía sea próspera, es importante que sea facilitado en lo posible, el proceso de creación, de crecimiento y de innovación de las empresas. Dicho proceso no significa otra cosa que una optimización continua de las estructuras económicas y de su eficiencia. En la competencia de mercado, quien mejor podrá desarrollarse, será el que en las condiciones dadas, pueda utilizar sus factores de productividad con la mayor capacidad de rendimiento o, dicho de otro modo, el que pueda hacer un determinado trabajo con el menor esfuerzo posible.

Cabe aplicar también una experiencia semejante en el caso de la competencia económica entre naciones. La experiencia enseña, que poseer bienes naturales y una población laboral grande, no son los únicos elementos de base para lograr el éxito y el bienestar de una nación. La competencia entre las naciones tiene efecto principalmente en las condiciones del entorno que imponen los países para la economía. Además de una población laboriosa, las condiciones más importantes para conseguir un crecimiento económico sostenible y un resultado favorable en la competencia internacional son: una política económica orientada hacia el mercado libre, una participación mínima del Estado en el producto social, instituciones gubernamentales que trabajen de manera eficiente y sean dignas de confianza, y una infraestructura apropiada.

Aquellos países que logren aplicar y mantener este programa económico y las estructuras institucionales, ofrecen las mejores condiciones para la creación, el crecimiento y el desarrollo duradero de las empresas. Con ello aumenta su capacidad de atraer inversión de capital nacional y extranjero. Un mercado que funciona bien, obliga a las empresas a ser competitivas y, por consiguiente, productivas. El empleo productivo de recursos hace posible una creación de riqueza óptima y conlleva a un desarrollo positivo y amplio de la economía.

Los años ochenta son considerados como una década perdida para América Latina. Dejando de lado la opresiva carga de la deuda, esta pérdida ha ocurrido principalmente porque los países latinoamericanos no han creado las condiciones políticas e institucionales para un desarrollo favorable de su economía. Las pocas excepciones, entre las que sobresale Chile, confirman lamentablemente la regla habitual. Con demasiada frecuencia en América Latina, se ha abusado de los conceptos de economía de mercado, democracia y liberalismo. Estos conceptos se utilizan sólo como pretexto para mantener las estructuras de intereses arraigados, de proteccionismo y de comportamientos mercantilistas. Hoy en día, ya está demostrada la superioridad del sistema económico liberal como solución a la crisis de Latinoamérica. Ahora falta identificar la manera como un pueblo que tradicionalmente se ha caracterizado por su forma de gobierno patriarcal e intervencionista, incluso con rasgos totalitarios, puede hallar el camino hacia un Estado constitucional moderno con una economía de mercado productiva. En la búsqueda de esa nueva senda, no merecen confianza, por lo general, las bases tradicionales del poder político y económico, pues, habitualmente han aprendido muy bien a utilizar el viejo sistema en provecho propio.

No puedo ni quiero prescribir ninguna fórmula para un programa político en América Latina, sobre todo porque en cada país existen condiciones distintas. Sin embargo, creo que mis compañeros de profesión, los empresarios, pueden y deben contribuir en gran manera a la creación de una economía liberal orientada hacia el mercado.

La misión del empresario. El empresario cumple una importante función en el sistema económico. Dentro de su marco de acción, constituye un elemento irrenunciable de la economía descentralizada. Con su trabajo participa creativamente en la estructuración de la economía. Por su misma orientación hacia el mercado y a la competencia acreditada, ayuda en interés propio, al empleo productivo y eficiente de los recursos del país, brinda innovación y así contribuye al desarrollo continuo de la economía.

La tarea fundamental del pequeño y gran empresario reside en el ámbito microeconómico. Estructura y dirige el “microcosmos” de su empresa, como un fragmento de un todo que es la economía. A su vez, está sometido a un sinnúmero de circunstancias e influencias que debe estudiar al tomar decisiones que limitan su campo de acción: la legislación gubernamental, los clientes, los colaboradores, los accionistas, la opinión pública y muchas más.

Tradicionalmente, el empresario ha reaccionado de manera fundamentalmente receptiva a las influencias procedentes de su entorno. Ha tratado de aprovecharlas cuando redundan en su beneficio y ha intentado evitarlas siempre que las considera contraproducentes. Pero, prioritariamente, ha buscado aprovechar y extender su campo de acción empresarial. Por lo general, sólo se ha ocupado de la política cuando ésta afecta sus propios intereses, y ha preferido intervenir en la opinión pública, sólo en circunstancias favorables. El empresario se ha considerado como “*homo economicus*” y su labor y su éxito se han definido siempre en números, su responsabilidad se ha limitado a su esfera de influencia en la empresa y la evaluación definitiva de su tarea han sido las utilidades generales por su empresa.

Sin embargo, en los últimos años, empresarios activos en grandes negocios y, especialmente, con extensión internacional, se han visto involucrados cada vez más en discusiones que no correspondían a su ámbito tradicional. Así, el empresario ha sido invitado a exponer y cimentar el significado y la legitimación de su función en la vida económica. Últimamente se ha estimulado al empresario a que contribuya a reorientar el desarrollo económico hacia un crecimiento sostenido. Y, por lo general, en la sociedad de comunicación se ha esperado que el empresario cumpla con su responsabilidad con el medio en el cual desarrolla su actividad.

A esa nueva imagen profesional y ampliada del empresario, corresponde también presentar y discutir experiencias y juicios respecto del papel que desempeña el Estado. Debido a sus actividades profesionales prácticas, e igualmente como ciudadanos en un sistema liberal, los empresarios están en condiciones e incluso se ven obligados a dar su opinión fundamentada sobre los intereses de la economía.

Con ello, no quieren sólo representar sus propios intereses y los de su empresa. Los empresarios de la nueva escuela, han reconocido que deben contribuir al desarrollo duradero y favorable de las condiciones generales del entorno de la economía global para poder lograr de manera óptima sus propios intereses.

Preservar el medio ambiente. Además de la obvia necesidad que existe en América Latina de efectuar reformas de orden político e institucional para garantizar el crecimiento económico, existe un aspecto que determinará de manera cada vez mayor, el desarrollo de estos países y también de la función empresarial. Se trata de la necesidad de armonizar el crecimiento económico con las leyes de nuestro medio ambiente.

Mientras se disponía de cantidades casi ilimitadas de aire puro y de agua limpia, de energía y de materias primas, y existían grandes extensiones para depositar desperdicios de todas clases, la atención por el medio ambiente no fue tema político importante. Esta situación ha cambiado fundamentalmente en unos pocos años. Los graves perjuicios causados a la Naturaleza se han tornado incalculables y ello en los cinco Continentes. Por consiguiente, no es necesario exponer ejemplos, pues todo aquel que no practique a propósito la política del avestruz, es hoy testigo de la destrucción de la Naturaleza.

Hasta hace poco tiempo la protección del medio ambiente concordaba con la preservación y conservación del medio ambiente natural y de especies naturales. Hoy en día, la expansión de la civilización humana se ha considerado sencillamente como la destrucción de la Naturaleza. Las limitaciones y prohibiciones impuestas al desarrollo económico, han sido el resultado inevitable de ese enfoque de la sociedad de abundancia de los países industriales ricos.

Sin embargo, una perspectiva global tiene que considerar las necesidades de los seres humanos en los países en vías de desarrollo y sus intereses legítimos de mejorar su nivel de vida. Los objetivos económicos han de corresponder con los de la protección del medio ambiente. De esta consideración nació la idea del “desarrollo sostenible”, el cual deberá hacer factible que la actual generación satisfaga sus necesidades, sin destruir las posibilidades de las generaciones futuras. Este concepto, considerado como objetivo, es sencillo y convincente. Acepta y combina los deseos del desarrollo económico y de la protección ambiental. Pero cuanto más sencillo es el concepto, más difícil es su aplicación, ya que gran parte de nuestra industria y de nuestras costumbres de consumo, dependen de la destrucción y contaminación de la Naturaleza.

Deberemos cambiar fundamentalmente estos comportamientos. Dicho de una manera más sencilla, se trata de reducir el consumo de materias primas y de energía y de lograr que los procesos de producción sean más “limpios” y más eficaces, reciclando gran parte de los desechos. Esto significa, en primer lugar, gastos adicionales, pues la destrucción y contaminación a corto plazo, a menudo resulta más barata. Pero éste es el caso, sólo mientras el consumo y la destrucción de los recursos naturales no tengan precio. A la larga todos sabemos que esto no podrá continuar así. Personalmente comprendo de cierta manera que los países en vías de desarrollo, pidan que las naciones industrializadas sean las que se ocupen de que sus economías sean compatibles con el medio ambiente, pues contando apenas con la cuarta parte de la población mundial consumen tres cuartas partes de la energía y de las materias primas del Globo. El argumento es que los países en vías de desarrollo, no disponen de los medios necesarios para proteger su medio ambiente y tienen que dar prioridad a mejorar el nivel de vida.

El que yo entienda esta actitud no cambia en nada el hecho de que resulta de una perspectiva de corto plazo y que por lo tanto no sea sostenible a largo plazo. Cuando hablamos del desarrollo del Tercer Mundo, en general comprendemos –mutatis mutandis– que se trata de la transmisión y la aplicación de experiencias de países industrializados. Pero esto no puede ni debe significar que los países en vías de desarrollo apliquen modelos que en el ínterin han fracasado. Como consecuencia del crecimiento de la población y de la constante aceleración del progreso, el deterioro ambiental en los países en vías de desarrollo sería mayor si incurrieran en los mismos errores cometidos por los países industrializados. ¿Podría ser que la oportunidad para los países en vías de desarrollo, en el futuro, esté en beneficiarse de la lección que dejan los errores cometidos por los países industrializados?

En un futuro cercano, cuando grandes partes de nuestro planeta hayan alcanzado el límite de la capacidad de sobrecarga de la Naturaleza y muchos países deban enfrentarse a las costosas consecuencias correspondientes, un medio ambiente intacto representará una importante ventaja competitiva internacional. Mantener esta ventaja deberá ser, dentro del marco de un programa de desarrollo económico, el objetivo primordial de los países latinoamericanos. Dentro de poco tiempo, la protección de los recursos naturales también dará sus frutos económicos, pues la creación de bienestar mediante el consumo y la destrucción de recursos naturales sólo es una solución eficaz a corto plazo.

Al requerir un desarrollo sostenible del Tercer Mundo adecuado al medio ambiente, no se trata sólo de aplicar las más modernas tecnologías no contaminantes desarrolladas con frecuencia en los países industrializados para eliminar los daños producidos. Se trata más bien de desarrollar formas propias de civilización e industria adecuadas al medio ambiente, de acuerdo a las condiciones específicas que reinan en los países en vías de desarrollo, donde el capital es escaso, mientras la mano de obra es abundante.

Los empresarios y el progreso de Latinoamérica. Cabe esperar que los años noventa sean prósperos para América Latina, no sólo desde el punto de vista económico, sino también que sea un decenio innovador desde el punto de vista del medio ambiente. Una década que pueda crear una nueva base para la capacidad competitiva internacional podría llegar a ser un fundamento indiscutible con el que este continente, tan rico en potencial humano, extensión, Naturaleza y materias primas, tuviera una gran ventaja frente al resto del mundo, siempre que tal ventaja se conserve y se utilice de forma prudente y sostenida.

Los empresarios pueden desempeñar un importante papel en ese proceso innovador de América Latina. Pueden contribuir de diversas maneras a que el Estado cree las condiciones del entorno adecuadas, para que los empresarios estén dispuestos a invertir en el desarrollo sostenible en consonancia con las circunstancias locales. Pero, por su parte, también tienen que desarrollar modelos para un crecimiento sostenible a nivel microeconómico. Esto implica tener una visión a largo plazo, que no se oriente sólo hacia el próximo dividendo trimestral, sino que también incluya las posibilidades para las generaciones venideras.

Este modo de pensar y de actuar, muy familiar en el ámbito de la vida privada, debería impedir que la Naturaleza continúe siendo sacrificada, sin consideración alguna, para mejorar a corto plazo el nivel de vida. Los empresarios que inviertan en el futuro con base en los conocimientos actuales disponibles, deben demostrar en sus planes y cálculos, no sólo la factibilidad, sino también la sostenibilidad de sus proyectos. Los vencedores del futuro serán quienes ya hoy inviertan en este principio, emprendiendo algo creativo por iniciativa propia, a lo cual se verán obligados también los demás en un tiempo no lejano.

Características del desarrollo sostenible. La realización gradual del concepto del *desarrollo sostenible* representará un gran desafío para las generaciones futuras. En la búsqueda del camino hacia un progreso *duradero y equitativo*, necesitamos dejarnos orientar por una visión a largo plazo. Recorrer este camino constituirá el objetivo de nuestros esfuerzos. La “nación pionera” en el campo del desarrollo sostenible, debería mostrar las características siguientes:

1. Mediante una política económica claramente orientada hacia una economía de mercado y con instituciones dignas de confianza, el Estado crea las condiciones para un amplio desarrollo de la actividad empresarial. Esta profunda reforma institucional hace más atractivas sus condiciones de entorno frente a otros países.
2. En un sistema de libre competencia, la creación de riqueza económica se produce con base en la iniciativa privada, en autodirección de la empresa. El Estado promueve ampliamente la creación y el crecimiento de empresas de todo tamaño y clase. Las probabilidades de acceder a los mercados aumentan para todos. La política social nacional ayuda directamente a quienes tienen verdadera necesidad, sin paralizar la iniciativa privada ni alterar las reglas del mercado.
3. Los empresarios toman sus decisiones no sólo con base en la factibilidad económica, sino también en la sostenibilidad ecológica. En sus decisiones presentes incluyen los gastos futuros previsibles que provocarían el deterioro de la Naturaleza, así como los beneficios esperados de la protección del medio ambiente.
4. La sociedad –gobernantes, políticos, empresarios, ciudadanos, colaboradores y consumidores– no se preocupa sólo por su propio bienestar, sino también por el de sus hijos. Por consiguiente, protege al medio ambiente, en el cual también habrán de sentirse bien sus descendientes. Asimismo vela por la calidad de las condiciones del entorno, ya que éstas determinan la amplitud de sus decisiones. Así se formará la nueva clase de empresarios del mañana.