

SESIONES ORDINARIAS

2000

ORDEN DEL DIA N° 979

COMISIONES DE PRESUPUESTO Y HACIENDA, DE PETICIONES, PODERES Y REGLAMENTO Y DE FINANZAS

Impreso el día 2 de octubre de 2000

Término del artículo 113. 11 de octubre de 2000

SUMARIO: Comisión especial transitoria, a los fines del análisis, discusión y elaboración de criterios que orienten una propuesta de reforma de las instituciones financieras internacionales. Creación en el ámbito de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. **Rodríguez y otros.** (4.691-D.-2000)

Dictamen de las comisiones

Honorable Cámara:

Las comisiones de Presupuesto y Hacienda, de Peticiones, Poderes y Reglamento y de Finanzas, han tomado en consideración el proyecto de resolución del señor diputado Rodríguez y otros señores diputados, para la creación en el ámbito de la Honorable Cámara de una comisión especial transitoria a los fines del análisis, discusión y elaboración de criterios que orienten una propuesta de reforma de las instituciones financieras internacionales; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconsejan su aprobación.

Sala de las comisiones, 13 de septiembre de 2000.

Raúl E. Baglini. — Víctor Peláez. — Oscar S. Lambert. — Jorge Rivas. — María del Carmen Linares. — Arturo J. Moreno Ramírez. — Jorge A. Baldrich. — Alejandra B. Oviedo. — Guillermo E. Corfield. — José A. González Cabañas. — Gustavo C. Galland. — Arturo P. Lafalla. — Alejandro Balian. — Carlos M. Balter. — Alberto N. Briozzo. — Graciela Camaño. — Fortunato R.

Cambareri. — Julio C. Conca. — Mario Das Neves. — Eduardo R. Di Cola. — Arturo R. Etchevehere. — Cristina E. Fernández de Kirchner. — Teresa B. Foglia. — Cristina R. Guevara. — Amado N. Juri. — José L. Lanza. — Jorge R. Matzkin. — Miguel R. Mukdise. — Horacio F. Pernasetti. — Jorge L. Remes Lenicov. — Rodolfo Rodil. — Jesús Rodríguez. — Héctor R. Romero. — Pedro Salvatori. — Eduardo Santín. — Alfredo H. Villalba. — Juan D. Zacarías.

Disidencia parcial:

Jorge P. Busti. — Marta Palou. — Carlos D. Snopek.

Disidencia total:

Ana M. Mosso. — Aníbal R. Frigeri.

Proyecto de resolución

La Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVE:

1º Créase en el ámbito de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación una comisión especial transitoria integrada por siete (7) diputados a propuesta de los bloques a los fines del análisis, discusión y elaboración de criterios que orienten una propuesta de reforma de las instituciones financieras internacionales que será tenida en cuenta por los órganos competentes del Poder Ejecutivo en las discusiones con gobiernos extranjeros y organismos multilaterales.

2º La comisión elaborará y elevará al Poder Ejecutivo nacional un informe con recomendaciones que atiendan al objetivo básico de reducir la vulnerabilidad de la economía y lineamientos a tener en cuenta en la discusión con gobiernos y organismos internacionales en relación a la reforma de las instituciones multilaterales. El mismo incluirá un análisis y recomendaciones vinculados a:

- a) Las acciones y políticas públicas orientadas a prevenir las crisis financieras, en especial en lo que se refiere a la adopción de estándares internacionales en materia de información contable y financiera (en aspectos metodológicos y de transparencia) y a la supervisión y regulación de dichas actividades;
- b) Las acciones y políticas públicas a nivel nacional para relativizar los efectos negativos que la volatilidad de los flujos internacionales de capitales puede tener sobre el ciclo económico interno;

- c) Los criterios de representación de los países miembro, especialmente de los países en desarrollo, en los procesos de decisión de las instituciones financieras multilaterales y su estructura de gestión y gobierno;
- d) Los criterios para compatibilizar el papel de las instituciones financieras multilaterales con el de las instituciones regionales.

3º La comisión se constituirá en un plazo no mayor a treinta días de la aprobación de la presente y deberá cesar en sus funciones ciento veinte (120) días después de constituida, plazo en el cual deberá completar su cometido.

Jesús Rodríguez. — Darío P. Alessandro. — Raúl E. Baglini. — Jorge A. Baldrich. — Oscar S. Lamberto. — Alberto A. Natale. — José L. Remes Lenicov.

FUNDAMENTOS DE LA DISIDENCIA PARCIAL DEL SEÑOR DIPUTADO SNOPEK

Buenos Aires, 29 de agosto de 2000.

Al señor presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, don Rafael M. Pascual.

Señor presidente:

Habiendo suscito en disidencia parcial el dictamen de comisión referido al proyecto de resolución que propone la creación de una comisión especial transitoria (D.-4.621/2000), integrada por siete (7) diputados, para elaborar una propuesta de reforma

de las instituciones financieras internacionales, tal que la misma deba ser tenida en cuenta por el Poder Ejecutivo al momento de observar tratativas con los gobiernos extranjeros y organismos multilaterales, es menester que manifieste, así sea brevemente, las razones de la disidencia aludida.

No obstante y antes de hacerlo, es igualmente menester que —con similar brevedad— exprese mis coincidencias con el proyecto señalado, que no ceden en importancia, por cierto, respecto de las disidencias.

I. Coincidencias

Comparto y adhiero al proyecto por lo siguiente:

I.1. *Su objetivo o finalidad.* Entiendo que el objetivo que persigue el proyecto no es sólo plausible sino también digno de encomio, ya que apunta a instituir un instrumento técnico ordenado a permitir el trazado de una política de Estado en materias tan significativas e importantes como las que el proyecto explícita, las cuales, por cierto, deben hallarse incluidas en un nivel de previsión y acción políticas que exhiban la calificación indicada.

I.2. *Su fundamentación.* Estimo adecuado y suficiente, en líneas generales, el contenido de los fundamentos, más allá de algún matiz y omisión que me permitía afrontar de otra manera y la mayor extensión con que habría tratado algunos puntos. Sin embargo y a la par de la coincidencia, abrigo el reparo de una crítica general del mayor momento, que pronunciaré de inmediato al referir mis disidencias.

II. Disidencias

Disiento con el proyecto por lo siguiente:

II.1. *El número de siete (7) diputados.* En rigor, no puedo evitar el preguntarme ¿por qué siete (7)? ¿Por qué no seis (6) o diez (10) o doce (12) u otro número cualquiera? Quiero decir que la cantidad de miembros propuestos para la comisión se ofrece tan desprovista de fundamento que no puede menos que ser calificada de poco seria y arbitraria.

Además, me parece desacertado no estipular criterios generales de elegibilidad que permitan que accedan a la comisión aquellos diputados que representen todas las variedades y contrastes que albergan las diferentes provincias y regiones de la patria, porque no da lo mismo que sean cualesquiera diputados —como acaso lo daría en un país homogéneo en lo social y económico— sino que es necesario que los que accedan traigan consigo y aporten a los debates y propuestas de la comisión toda la heterogeneidad de la república, ya que, de otra manera, esa república no estaría realmente presente en el organismo, aun más, estaría soslayada y afuera.

No deseo cargar las tintas, pero en homenaje a la verdad me es fuerza expresarlo todo, aunque, por cierto, sin sarcasmo ni ánimo de agiavio, a saber: en su infundada postulación actual, los siete diputados lucen algo así como los siete elegidos o los siete iluminados —que es la figura que les confiere precisamente la falta de motivos y de criterios de elegibilidad a su respecto— que habrían de configurar en los arcanos del laboratorio o —valga el neologismo— que habrían de laboratorizar algo tan trascendente como una política de Estado del calibre de la sugerida por el proyecto, y ello sin relación con la realidad diversa y concreta de la patria y como a puro golpe de inspiración revelada.

Que se entienda bien la intención que me lleva a verter lo predicho: estimo que el proyecto, al carecer de los parámetros señalados, no ofrece garantías de instalar una comisión representativa de la Argentina real, con todos sus contrastes y diferencias, siendo que esos contrastes y diferencias tienen que gozar insoslayadamente de la garantía de su representación.

II.2. *La indiferenciación de los cometidos y propósitos.* La crítica que hago en esta materia es análoga a la precedente, ya que los objetivos, propósitos y cometidos —en el texto proyectado y en sus fundamentos— ignoran por completo el que su misión y deber es asumir y expresar una realidad heterogénea, articulada en la manera de un país y un Estado de marcados contrastes y asimetrías internas en lo social y en lo económico, los cuales, por ende, no pueden ser captados ni enunciados ni recomendados en los mismos rangos y modos de vulnerabilidad económica, de puntos críticos, de estándares, de necesidades, de políticas fiscales, de susceptibilidad social, etcétera; sino que deben ser captados, enunciados y recomendados diferencialmente, esto es: precisamente al contrario de la igualdad u homogeneidad —que no existe— y ello en todos los aspectos mencionados, y en mucho más, y de la misma manera diferencial deben ser tratados y alcanzados por las políticas nacionales e internacionales.

Los fundamentos alcanzan a discernir las diferencias entre bloques, países y regiones integradas por países, pero justamente en ese punto detienen sus análisis, haciendo perder a la Argentina su heterogeneidad y, en consecuencia, traicionando la percepción de sus “desiguales desarrollos relativos” y cercenando la posibilidad de esas “políticas diferenciadas que tiendan a equilibrarlos” (artículo 75, inciso 19 —Constitución de la Nación Argentina— CNA), que es algo a í como retornar a la utopía igualitaria de la ilustración racionalista del siglo XVIII.

Porque el dato primario del país en lo económico-social es su estar “hecho” o “armado” por piezas disímiles, al punto que la igualdad y unidad jurídico-formales no alcanzan a tapar la coexistencia en el mismo Estado de “varias naciones” o “pueblos di-

versos", como si en un idéntico marco jurídico conviviesen los extremos opuestos representados por Namibia y Alemania y Zambia y Estados Unidos, ello no en términos, desde ya, de valor humano, sino en términos de producto bruto/hab. año, y se insistiera en pergeñar e implementar objetivos y medidas iguales para los cuatro.

En fin, creo ser claro, y sería prolijo que abundase, pero todo el texto del proyecto y el de los fundamentos se resienten y se malean inmediateamente al apoyarse en un dato falso, que no es otro que la visión, el discurso y la recomendación homogéneos referidos a un país heterogéneo; referidos, en suma, a un país "desigual", como lo caracteriza la CNA (artículo 75, inciso 19).

II.3. *La necesidad de elaborar criterios unificados.* Es evidente que, a nivel internacional y respecto de los organismos multilaterales de crédito, no son las mismas las visiones y posturas que adoptan los Estados "ricos" (desarrollados, industrializados, del Primer Mundo, etcétera) que los Estados "pobres" (subdesarrollados o en vías de desarrollo o industrialización, del Segundo, Tercero o "Cuarto" mundo, etcétera), ni son las mismas las necesidades y carencias que los gravan, ni son por ende idénticos los requerimientos que, a la postre, dichos Estados postulan. Pero esta heterogeneidad y estos contrastes, que son acaso inevitables cuando se considera el asunto en el plano de precisamente Estados y países diversos, constituyen caracteres que se hallan obvia y simultáneamente en la República Argentina, y a cuyo respecto, por cierto, es necesario decidir criterios unificados que, surgidos de una fuente que dimana de múltiples debates y consensos —los más amplios y abarcadores que puedan darse— alcancen a tributar las concepciones, propuestas y requerimientos que la Nación realmente necesita, y que, por supuesto, no choquen entre sí, ni se contrapongan.

Porque éste es un orden de esclarecimientos todavía pendiente, y cuya resolución, no obstante, ocupa el sitio de una condición *sine qua non* frente a la conformación de la Comisión Especial Transitoria y respecto de los objetivos del proyecto. Pues si es verdad que hay al menos dos Argentinas en franco contraste, es en ellas por cierto —y por encima de los partidos políticos y las fracciones de opinión sectorial— en donde tendrá lugar la radicación de las aspiraciones y los intereses diversos, y, en consecuencia, la oposición profunda entre los objetivos y las acciones que se reputen imprescindibles para la patria, como asimismo es en ella en donde es menester que se susciten los debates y se logren los consensos, que deberán poner en situación dialógica y hacer acordar a los representantes de ambas repúblicas; que son los que en definitiva insumen las motivaciones diferenciales de la oposición más auténtica y profunda que existe hoy en el país.

III. Conclusión y propuesta

Tal como está, entonces, el proyecto es infiel a la República Argentina, y, por ende, no le sirve ni le va a servir, existiendo el riesgo, por lo demás, de que culmine haciéndole mucho daño.

En consecuencia, auspicio que se prevea para la comisión una representación regional, y que se recepte, especial y expresamente, que todos los cometidos de la misma deberán reflejar, en el plano de la exposición de datos, circunstancias y necesidades y en el de la formulación de las recomendaciones, sugerencias y propuestas, las diferencias y desigualdades que existen entre las regiones argentinas, como así también en todas las otras materias estipuladas en el proyecto.

En concreto y para el acápite 1. del proyecto me permito proponer el siguiente texto:

"1. Créase en el ámbito de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación una Comisión Especial Transitoria integrada por siete (7) diputados, que los bloques propondrán según el siguiente discernimiento y pertenencia: uno (1) por la región Noroeste Argentino (NOA), uno (1) por la región Nordeste Argentino (NEA), dos (2) por la región Cuyo, uno (1) por la región Patagónica y dos (2) por la región Central."

"Serán cometidos y objetivos de la comisión, sobre la base de las diferencias de desarrollo relativo que median entre las distintas regiones y provincias del país, realizar los análisis, desplegar las discusiones y elaborar los criterios que orienten una propuesta de reforma..." (sigue ídem al texto proyectado).

Se entiende que con la modificación precedente quedan garantizados los fines cuyo aseguramiento suscitara la disidencia parcial postulada.

Sin otro particular, hago propicia la oportunidad para saludar al señor presidente con mi más atenta y distinguida consideración.

Carlos D. Snopek.

FUNDAMENTOS DE LA DISIDENCIA TOTAL DE LA SEÑORA DIPUTADA MOSSO

Buenos Aires, 25 de agosto de 2000.

Al señor presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, doctor Rafael M. Pascual.

S/D.

Me dirijo a usted a fin de formular, por la presente, mi disidencia total en relación con el dictamen de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Honorable Cámara de Diputados del día 23 de agosto pasado en relación con el proyecto de resolución con número D-4 691-00, que establece la creación de una comisión especial transitoria a los fines del

análisis, discusión y elaboración de criterios que orienten una propuesta de reforma de las instituciones financieras internacionales que será tenida en cuenta por los órganos competentes del Poder Ejecutivo en las discusiones con gobiernos extranjeros y organismos multilaterales.

En el proyecto de resolución presentado se definen como funciones de esta comisión la elaboración y elevación al Poder Ejecutivo de un informe con recomendaciones que atiendan al objetivo básico de reducir la vulnerabilidad de la economía y lineamientos a tener en cuenta en la discusión con gobiernos y organismos internacionales con relación a la reforma de las instituciones multilaterales. En este informe se deberá incluir un análisis y recomendaciones vinculadas a:

a) Las acciones y políticas públicas orientadas a prevenir las crisis financieras, en especial en lo que se refiere a la adopción de estándares internacionales en materia de información contable y financiera (en aspectos metodológicos y de transparencia) y a la supervisión y regulación de dichas actividades;

b) Las acciones y políticas públicas a nivel nacional para relativizar los efectos negativos que la volatilidad de los flujos internacionales de capitales puede tener sobre el ciclo económico interno;

c) Los criterios de representación de los países miembros, especialmente de los países en desarrollo, en los procesos de decisión de las instituciones financieras multilaterales y su estructura de gestión y gobierno,

d) Los criterios para compatibilizar el papel de las instituciones financieras multilaterales con el de las instituciones regionales.

Si bien comparto la intención e importancia del proyecto, considero que estas funciones están abarcadas dentro de las correspondientes a la Comisión de Finanzas que define sus competencias según el Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados como sigue:

"Compete a la Comisión de Finanzas dictaminar sobre todo asunto o proyecto que se relacione con la política bancaria, monetaria y cambiaria, régimen y fiscalización de la actividad bancaria y del movimiento de capitales, operaciones de crédito interno y externo, operaciones de empréstitos públicos y otras obligaciones por cuenta del gobierno de la Nación, así como cualquier otro de legislación relacionado con dicha materia".

Por todo lo expuesto considero innecesario la creación de esta nueva comisión especial y recomiendo, en atención a los fines propuestos, la conformación de una subcomisión o grupo de trabajo con similares características dentro de la Comisión de Finanzas.

Sin otro particular, saludo al señor presidente con mi consideración más distinguida.

Ana M. Mosso.

INFORME

Honorable Cámara:

Las comisiones de Presupuesto y Hacienda, de Peticiones, Poderes y Reglamento y de Finanzas, estiman que los fundamentos que acompañan al proyecto de resolución y los que dará el miembro informante, son lo suficientemente válidos y, consecuentemente, estiman que corresponde su aprobación.

Raúl E. Baglini.

FUNDAMENTOS

Señor presidente:

Actualmente tiene lugar en el mundo un intenso debate acerca de un conjunto de temas reunidos bajo el título de "la nueva arquitectura financiera internacional".

Esa discusión se refiere a las instituciones y regulaciones que deberían regir las transacciones financieras internacionales y nace de una percepción generalizada: el contexto institucional y las regulaciones actuales de las finanzas mundiales no configuran un marco adecuado para garantizar la estabilidad global y para permitir el mejor aprovechamiento de las ventajas que puede proporcionar el muy dinámico proceso de integración económica mundial en curso. Así lo han demostrado las sucesivas crisis y los episodios de "contagio" observados en los años noventa. A lo largo de estos acontecimientos traumáticos fue tomando cuerpo la idea de que ese marco institucional y regulatorio debe ser repensado y redefinido.

Sin embargo, si bien esa insatisfacción con la situación presente está muy ampliamente extendida, no se funda en un único diagnóstico compartido por los participantes en la discusión, ni lleva a propuestas semejantes. Por el contrario, los diseños de reforma sugeridos por distintos actores en este debate se caracterizan por su diversidad, cuando no son francamente contradictorios. Esto no puede verse sino como algo natural, considerando los conflictos de naturaleza política y económica que tal proceso de reforma involucraría. Agrupamientos de países como el G-7 y el G-22 han elaborado distintas propuestas, y también lo han hecho diversos gobiernos, en general de países desarrollados, como los de Francia, Alemania, Canadá, el Reino Unido. El Congreso de los Estados Unidos estableció una comisión encargada de examinar la cuestión, la que produjo un informe, conocido como el "Meltzer Report". Las voces de los países subdesarrollados se han oído mucho menos, aunque en parte han sido contempladas en documentos como el elaborado en 1999 por una "Task Force" de Naciones Unidas conformada para examinar el problema de la nueva arquitectura financiera.

Antes de enfocar las cuestiones concretas en discusión puede ser conveniente detenerse un momento en los orígenes de la presente situación

Antecedentes inmediatos

El panorama financiero mundial cambió a ritmo vertiginoso en el último cuarto del siglo XX. Uno de los ejes de esa evolución ha sido un intenso proceso de innovación en ese campo de actividad, potenciado por las nuevas tecnologías de la información y por los avances en las comunicaciones. Ese proceso se articuló con una progresiva liberalización de las actividades financieras internas y con la apertura a los movimientos de capitales en un grupo cada vez más numeroso de países. La liberalización financiera había adquirido inicialmente impulso en el mundo desarrollado, pero se extendió en forma progresiva, en especial desde mediados de los años setenta (y con particular intensidad en los noventa) hacia otras regiones. Los mercados financieros evolucionaron así hacia mayores niveles de integración y los volúmenes de operaciones se expandieron con extraordinaria rapidez.

Sin embargo, ese proceso de expansión se vio sacudido por una sucesión de eventos críticos (la devaluación mexicana de 1994, la inestabilidad en varias economías del sudeste de Asia desde mediados de 1997, la crisis rusa, etcétera), que fueron seguidos por períodos de turbulencia financiera internacional, efectos de contagio, rápidas modificaciones de los volúmenes y del sentido de los flujos de capital, y reacciones de política o programas de salvataje que dieron lugar a mucha controversia tanto por su diseño cuanto por algunos de sus efectos. Esas crisis llevaron, según se indicará más arriba, a una extendida insatisfacción acerca de la forma de funcionamiento actual del sistema financiero internacional. Insatisfacción que da origen al debate de cómo, por qué caminos, es posible mejorar ese desempeño.

El debate incluye como una cuestión central, naturalmente, la relativa al papel que deberían tener los organismos multilaterales como el FMI y el Banco Mundial. En ese punto, como en otros, los argumentos que se esgrimen abarcan un espectro de posiciones muy amplio. En lo que se refiere al FMI, por ejemplo, van desde quienes sostienen que debe ser directamente eliminado (posición que ha sido defendida por ejemplo por Allan Meltzer, quien fuera presidente de la Comisión del Congreso de Estados Unidos de América mencionada más arriba, aunque no es ésta la posición defendida por la comisión), en favor de un avance hacia una más radical desregulación financiera internacional, hasta quienes abogan por la conformación de una única autoridad financiera internacional regulatoria y con capacidad de actuar como prestamista de última instancia en esa escala. Esas posiciones extremas se

sustentan, en ambos casos, en fuertes críticas al papel actual del FMI, pero derivan en conclusiones opuestas: a favor de menos regulaciones en un caso, y de un sistema institucional centralizado y fuerte en el segundo.

En materia financiera, los temas en discusión pueden en principio agruparse en dos grandes capítulos: mecanismos de prevención de las crisis, y formas de resolución de las mismas. En ambos capítulos, además, suelen abordarse dos conjuntos diferentes de temas: por una parte, aquellos aspectos que tienen que ver con las instituciones y regulaciones internacionales y, por otra, los vinculados con las instituciones, regulaciones y políticas de orden nacional.

Adicionalmente, más allá de la cuestión financiera, la situación presente de la economía mundial lleva a un plano de primera importancia al menos otros dos temas, relevantes en particular para los países desarrollados.

Uno de ellos se refiere a los subsidios agrícolas y los préstamos subsidiados que las naciones del G7 destinan al sector primario, combinados con restricciones al comercio en esos rubros, lo que perjudica de manera notoria a un grupo de países que incluye a la Argentina, afectando negativamente su capacidad de pago. El otro tema destacado es el relativo a la coordinación tributaria a escala internacional, que ha llevado incluso a la propuesta de creación de una autoridad tributaria global. En las presentes circunstancias se hace necesaria una mayor armonización de los sistemas tributarios y un mejor control de la evasión, lo que haría además más fácil el financiamiento de las funciones estatales. En muchos países son significativas las pérdidas de recaudación derivadas de los problemas que aún hoy plantean las fronteras a la gestión recaudatoria (dificultades para aplicar efectivamente el criterio de "renta mundial", manejo de los precios de transferencia en las empresas multinacionales, el problema de los "paraísos fiscales", etcétera). Si bien estos temas van más allá de los tópicos en discusión en el debate acerca de la nueva arquitectura financiera internacional, ciertamente deben incluirse en posiciones destacadas en la agenda de problemas asociados al proceso de globalización.

Algunos antecedentes históricos

Las últimas décadas del siglo XIX y los comienzos del XX (desde alrededor de 1870 hasta 1914) constituyeron un período de rápido crecimiento de la economía global, basado en la expansión del comercio internacional y en la libre movilidad del capital bajo el patrón oro. Ese régimen colapsó con el desorden generado por la Primera Guerra. Luego sobrevinieron las grandes inflaciones y la turbulencia macroeconómica de los años veinte en varias de las mayores economías de Europa. Algo más tarde habría de desencadenarse la Gran Depresión de los treinta.

Esos episodios traumáticos llevaron a una redefinición radical de las ideas dominantes acerca de cómo estabilizar la economía global y las economías nacionales, así como a nuevas ideas acerca del papel del comercio internacional y de los movimientos de capital como mecanismos de impulso al crecimiento y la prosperidad. El capitalismo global pasó entonces a ser visto como un sistema inherentemente inestable, propenso a atravesar períodos de volatilidad e inflación, como los años veinte, o bien a ingresar en tendencias recesivas persistentes, sin mecanismos autocorrectivos lo suficientemente eficaces para garantizar el pleno empleo, como mostraba la poco alentadora experiencia de los años treinta.

A mediados de la década de los cuarenta emergió un nuevo conjunto de instituciones financieras globales, conocidas como las instituciones de Bretton Woods. Se dio a una de ellas, el Fondo Monetario Internacional, el mandato de asegurar el flujo normal de pagos internacionales bajo un sistema de tipos de cambio fijos, y de proveer financiamiento externo a países enfrentados a déficit en sus balances de pagos. El papel asignado al Banco Mundial fue el de suministrar financiamiento de largo plazo para la reconstrucción económica y el desarrollo.

Desde finales de esa década hasta comienzos de los años setenta, la economía global atravesó un período de rápido crecimiento y prosperidad. Ese lapso, "la edad de oro del capitalismo", se basó en una economía de mercado regulada en el plano nacional y global. Esa economía de mercado regulada se caracterizó por el establecimiento de una densa trama de instituciones regionales y globales encargadas de proveer estabilidad y asistencia al desarrollo, complementadas por instituciones nacionales como las que configuraron los "estados de bienestar" en los países industrializados y los "estados desarrollistas" en muchos países subdesarrollados, los que se orientaban a asegurar la protección social y la distribución de los beneficios del crecimiento en la sociedad. El Estado asumía también el papel de ejecutor de políticas macroeconómicas anticíclicas, dirigidas a preservar el pleno empleo.

Esa edad de oro del capitalismo perdió su dinamismo en las economías industrializadas con los dos shocks del precio del petróleo de los años setenta, que acarrearón el fenómeno de la estanflación.

En ese mismo período se observaron importantes procesos de liberalización financiera en algunos países en desarrollo, en especial en el Cono Sur de América latina. Sin embargo, estos países tendieron a endeudarse pesadamente en esos años, por lo que el segundo shock del petróleo y la fuerte suba de las tasas de interés internacionales en 1979 (consecuencia de la política monetaria marcadamente contractiva de la Reserva Federal de los EE. UU.) les produjo un impacto negativo de grandes propor-

ciones, que llevaría a la crisis de comienzos de la década siguiente.

La crisis de la deuda tuvo efectos negativos muy concentrados en América latina, región que estuvo racionada prácticamente durante toda la década de los ochenta en los mercados internacionales de crédito. Sin embargo, esa situación cambió marcadamente a comienzos del decenio siguiente, después de la firma, en 1990, del acuerdo Brady de México.

La recuperación del crédito internacional permitió a la región en su conjunto avanzar en la corrección de los pronunciados desequilibrios macroeconómicos que se habían configurado o ampliado en la fase anterior. La inflación declinó y se retomó el crecimiento, en coincidencia con la recuperación de los flujos de capital y la profundización de los procesos de reforma económica.

Sin embargo, las tasas anuales de crecimiento regional de América latina promediaron poco más de 3 % en la década de los noventa, una tasa apenas moderada de expansión, con interrupciones en los períodos recesivos de 1995 y 1999. Ese ritmo de crecimiento es demasiado modesto para contribuir a una significativa reducción de la pobreza y a la mejora de los estándares de vida de la población de la región. El ritmo de crecimiento tendencial en la Argentina fue algo mayor al promedio regional, pero de todos modos se observó, en la segunda mitad de la década, una tendencia al deterioro de los indicadores distributivos.

Por otra parte, los episodios recurrentes de inestabilidad financiera de los años noventa hicieron perceptible el hecho de que el proceso de globalización financiera, alimentado por la adopción de políticas económicas orientadas al mercado en las economías en desarrollo y en las llamadas "economías en transición", era acompañado por una perceptible y sustancial volatilidad financiera, caracterizada por crisis frecuentes e intensas.

Es interesante observar que la economía de fines del siglo XX evoca, en varios aspectos importantes, al orden económico anterior a 1914: un régimen abierto para el comercio internacional, un papel importante de las inversiones directas y fuertes movimientos de capital.

Pero hay al menos dos diferencias destacables entre la globalización anterior a 1914 y la de fines del siglo XX. En primer lugar, el grado de movilidad que presenta actualmente el capital, tanto en los mercados de cambios como en los de bonos, acciones, créditos de corto plazo y otros instrumentos financieros, no tiene precedentes. En segundo término, cien años atrás no había instituciones financieras globales orientadas a la estabilización de la economía mundial, al financiamiento del desarrollo, o a establecer reglas generales para el comercio internacional de bienes y servicios (como la OMC), y a proveer de un foro político y diplomático para la resolución

de disputas entre Estados y para canalizar una amplia diversidad de asuntos internacionales (la proliferación nuclear, los cambios climáticos, la pobreza, etcétera), como son actualmente las Naciones Unidas.

Una cuestión crucial es, sin embargo, la de en qué medida esta estructura para el gobierno global, diseñada para tratar con una realidad económica y política de hace medio siglo (aunque algunas de las instituciones involucradas se hayan reformado a sí mismas a lo largo del tiempo), es adecuada para enfrentar los complejos desafíos planteados por la globalización de comienzos del siglo XXI.

La globalización como oportunidad

Es posible que el orden económico de comienzos del siglo XXI sea una fuente de grandes oportunidades para los países en desarrollo y para otros actores que operan en la escena global. Aunque todavía permanecen algunas trabas importantes a los flujos de comercio (tales como las derivadas de la política agrícola europea y de las prácticas de subsidios agrícolas en naciones del G7, ya mencionadas), drásticas reducciones en las barreras al comercio internacional parecen haber ampliado el espacio para el crecimiento liderado por exportaciones. Esta es de especial relevancia para las economías de tamaño pequeño o medio, con limitados mercados internos, cuyas posibilidades de crecimiento rápido residen en gran medida en la producción orientada hacia los mercados internacionales. La experiencia histórica de las últimas tres décadas muestra que las economías que han logrado crecer a tasas muy rápidas, del orden de 7 u 8 % o más por año durante largos períodos, han basado su crecimiento, en todos los casos, en un comportamiento muy dinámico de las exportaciones. Fue así, por ejemplo, en el este de Asia desde inicios de los sesenta (hasta la crisis reciente), en China desde mediados de los setenta, y en Chile desde mediados de los años ochenta.

Al ampliar el espacio para la expansión liderada por exportaciones, la globalización estaría creando el potencial para un rápido crecimiento del producto total, de la riqueza nacional y para la mejora de los estándares de vida de la población en las economías en desarrollo. Otra ventaja deriva del creciente acceso a una gran variedad de nuevos bienes de consumo, nuevas tecnologías y conocimientos. Este proceso facilita el acceso a nuevas ideas y a las mejores prácticas internacionales en diferentes campos. Puede tratarse de nuevos diseños de productos, nuevos proyectos de inversión, nuevas tecnologías de producción, prácticas administrativas innovadoras, o bien de instituciones o prácticas institucionales que se han probado eficaces en otras latitudes. Por cierto que la mera adquisición o imitación de productos, tecnologías o ideas foráneas, aplicadas a las condiciones locales con todas sus especificidades y rasgos propios no garantiza la duplicación del éxito. Se trata de todos modos de la existencia de potenciales

beneficios derivados de una ampliación del conjunto de oportunidades abierto a los participantes en la economía global.

Dilemas y tensiones

A pesar de lo que se acaba de señalar, la globalización también plantea tensiones y dilemas a los países integrados a la economía mundial.

Un problema se vincula con el hecho de que, en una economía más interdependiente, cualquier *shock* negativo de carácter regional o global (como las crisis asiática y rusa de 1997-98), puede propagarse rápidamente a otras economías. Los mecanismos de propagación (o contagio) pueden operar a través de declinaciones en los volúmenes de importaciones, o de cambios en el precio relativo de *commodities* como el cobre, el petróleo, etcétera. Economías que dependen en gran medida de un reducido conjunto de *commodities* como principal fuente de ingresos de divisas (y fiscales) pueden ser duramente golpeadas por *shocks* de este tipo.

Otro mecanismo de transmisión opera a través de los mercados de activos. Los mercados financieros altamente integrados tienden a transmitir los *shocks* globales, regionales o locales de manera mucho más veloz que en décadas pasadas, cuando los sistemas financieros nacionales se encontraban más aislados. Los cambios en los portafolios pueden afectar a los tipos de cambio, a las tasas de interés y a la actividad económica, además de impactar en la estabilidad de los sistemas bancarios. Puesto que los volúmenes de transacciones de intermediación financiera son enormes en la actualidad, los *shocks* pueden ser significativamente amplificados de manera más o menos sincronizada, con efectos desestabilizadores simultáneos en muchas economías. Puede decirse que esta fuente de volatilidad financiera estaba ausente en el mundo de los años 50, 60 y en los tempranos años 70, cuando los préstamos de los organismos multilaterales, la ayuda externa y la inversión directa dominaban ampliamente los movimientos globales de capital.

Hay abundante evidencia empírica acerca de que la incertidumbre y la volatilidad castigan la formación de capital (y el aumento de la productividad), lo que a su vez influye negativamente en el crecimiento económico y la prosperidad.

En consecuencia, y como ya se ha indicado, uno de los ejes de la discusión actual se refiere a la reducción de la volatilidad y la prevención de las crisis. Parte del debate se centra, en este plano, en el examen de posibles mecanismos dirigidos a atenuar las fluctuaciones de los movimientos de capital (como por ejemplo la introducción de un "impuesto a la Tobin" sobre las transacciones financieras, o el establecimiento de restricciones al endeudamiento externo de los bancos, o de bancos y empresas pri-

vadas, y también a la posibilidad o conveniencia de utilizar impuestos sobre los ingresos de capitales como los empleados en los años noventa en Chile).

La temática relativa a las acciones de prevención incluye además, y también en un lugar central, las cuestiones relativas a la adopción de estándares internacionales en materias como la presentación de la información contable de bancos, otros intermediarios financieros y empresas en general, además de, por supuesto, el gobierno y las autoridades monetarias, todo lo cual puede reunirse bajo el título general de "información y transparencia".

Otro asunto de importancia se refiere al establecimiento y adopción de estándares internacionales en diversos aspectos de la actividad de intermediación financiera, incluyendo por ejemplo los requerimientos de liquidez de los bancos, los requerimientos de capital, y otros.

También caben en este conjunto de temas, vinculados a la prevención de las crisis, las cuestiones relativas a la supervisión y regulación de las actividades bancarias y financieras en general.

Por otra parte, si bien puede decirse que en muchas ocasiones la inestabilidad a la cual se ha venido haciendo mención proviene de fuentes externas a las economías "receptoras", es claro también que la calidad de las respuestas internas de política frente a *shocks* externos negativos es muy relevante. La naturaleza y el *timing* de estas respuestas internas de política pueden atenuar o bien acentuar el impacto de los *shocks*, de modo que es éste otro de los ejes del actual debate.

Una fuente adicional de tensión característica del actual proceso de globalización se refiere a sus efectos sociales. Se asocia frecuentemente a este proceso con una mayor inestabilidad del producto y la ocupación, ésta afecta, entre otras cosas, a la seguridad del empleo. Puesto que la remuneración del trabajo constituye la principal fuente de ingresos de la mayor parte de la población bajo el capitalismo, la inseguridad del empleo es socialmente disruptiva y una considerable fuente de tensiones sociales. Por otro lado, suele argumentarse que se requiere de flexibilidad en los mercados de trabajo para competir exitosamente en los mercados internacionales. Pero también se sabe que la flexibilidad puede erosionar los empleos de largo plazo y afectar negativamente las relaciones entre firmas y empleados, entre trabajadores y gerentes, las que tradicionalmente han contribuido a dar una sensación de relativa seguridad a la población.

Otra discusión abierta se refiere a si el comercio internacional y la globalización favorecen la reducción o la ampliación de las diferencias distributivas entre distintos segmentos de la sociedad. La teoría tradicional que sugiere que los precios de los factores productivos tenderían a igualarse entre países parece poco relevante habida cuenta de los enormes diferenciales de ingreso per cápita que se observan

en el mundo; además, la convergencia en niveles de ingreso (por persona) es cuanto menos muy débil entre regiones y naciones. Por otra parte, la globalización beneficia a la gente que tiene conocimientos sofisticados y altos niveles educativos. Esas personas están mejor equipadas para desenvolverse y tener éxito en el mundo más competitivo al que conduce la mayor integración económica mundial. La imagen contraria de ésta es la del trabajo sin ninguna calificación los trabajadores con bajos niveles educativos y la población marginalizada son los grupos sociales que, en principio, estarían en condiciones más desventajosas en esa economía más competitiva. Así, es posible que, como sugiere la evidencia de los años noventa, las desigualdades distributivas, tanto en materia de ingresos cuanto de riqueza, puedan verse amplificadas, lo que realza el carácter necesario de la acción pública para corregir esas tendencias.

Otra fuente de críticas a la globalización se asienta en la idea de que la misma tiende a transmitir los patrones culturales de los países desarrollados al resto del mundo a través del consumo imitativo, de los medios masivos de comunicación y de otras vías de influencia. Esto podría, se argumenta, llevar a una eventual homogeneización en el plano de los valores, reduciendo la diversidad cultural y las identidades nacionales.

A modo de síntesis, puede decirse que el proceso de globalización es, potencialmente, un camino poderoso para incentivar la creación de riqueza y la prosperidad, a través del comercio, las inversiones internacionales y las transferencias de tecnología. Sin embargo, al mismo tiempo, la integración financiera en sus formas actuales tiende a crear condiciones para una mayor propensión a las crisis y a la inestabilidad, las que pueden afectar negativamente el crecimiento económico y la estabilidad social. Por otro lado, en ese proceso se reduce el grado de autonomía que tienen los gobiernos nacionales para perseguir sus propios objetivos de desarrollo en materia de crecimiento, estabilidad, autonomía nacional y equidad social. De modo que un desafío central para la política pública en la era de la globalización es el de aprovechar las oportunidades que se abren con ese proceso y, al mismo tiempo, procesar y resolver las tensiones y problemas que el mismo plantea, en particular en el caso de naciones en desarrollo.

Los principales desafíos

Como ya se ha indicado, enfrentar los desafíos de la globalización financiera parece requerir acciones en dos niveles. El primero de ellos se refiere a la arquitectura institucional y regulatoria de las finanzas, en los planos regional y global; el segundo, a las políticas nacionales. Más allá de lo estrictamente financiero, adquiere relevancia también la

cuestión, ya señalada, relativa a la armonización de los sistemas tributarios y al mejor control de la evasión.

A nivel global y regional se requiere una arquitectura institucional que contribuya a que las naciones en desarrollo y la economía mundial como un todo puedan lidiar con la volatilidad sistémica y con el impacto social de la globalización. Para ese propósito parecen necesarias reformas en las instituciones financieras internacionales, así como un reexamen de la configuración de las instituciones globales y regionales que contemple la perspectiva de los países receptores de fondos. Tentativas recientes, como el Meltzer Report, han sido adoptadas predominantemente desde la perspectiva de países desarrollados. Temas como la accesibilidad al financiamiento por parte de países en problemas, los mecanismos de representación en los organismos multilaterales, la disseminación de información, los mecanismos de condicionalidad requeridos, deberían ser revisados tanto en lo que se refiere a las instituciones globales cuanto regionales.

Un segundo nivel de respuesta a la globalización es nacional. Se hace necesario diseñar políticas económicas y sociales a nivel nacional que promuevan el crecimiento económico, la equidad social y que reduzcan el impacto de la vulnerabilidad asociada con la globalización.

Según surge de los debates en curso, puede sostenerse que los principales desafíos que el proceso de globalización financiera planteará a la arquitectura institucional de las finanzas internacionales en el comienzo del s'glo XXI son los que se enuncian a continuación.

En primer lugar, la preservación de la estabilidad financiera internacional se ha convertido en una tarea muy compleja. Los capitales se trasladan rápidamente a través de las fronteras nacionales respondiendo a cambios en los retornos relativos de los activos, a la difusión de nuevas informaciones acerca de oportunidades de inversión y a cambios en las políticas económicas nacionales. Los tradicionales paquetes de ajuste se convierten en menos efectivos en este contexto.

En segundo término, la práctica de la condicionalidad vinculada a los préstamos de las instituciones financieras internacionales ha dado lugar a creciente controversia acerca de temas como la propiedad (*ownership*) de los programas, la condicionalidad excesiva (o que "invade" temas que anteriormente eran considerados privativos de los gobiernos y ajenos al ámbito del ajuste del balance de pagos o a la injerencia del FMI, por ejemplo) y el impacto político interno de políticas percibidas como impuestas desde fuera.

En tercer lugar, las crisis recientes —en México, el sudeste de Asia y Rusia, por ejemplo— muestran que la magnitud de los desequilibrios externos que deben financiarse en situaciones de crisis (y los pa-

sivos financieros remanentes que deben ser servidos) son de tal magnitud que comprometen o incluso exceden los recursos disponibles del FMI y otras instituciones multilaterales de préstamo. Estas han tenido que preparar, en períodos cortos, préstamos de emergencia de tamaños sin precedentes. Paquetes de rescate de 10, 20 o 30 mil millones de dólares (o aún más), dirigidos a países amenazados por —o que ya habían sufrido— ataques especulativos sobre sus monedas, no fueron algo poco común en la segunda mitad de los noventa.

En cuarto término, se observa que las instituciones financieras internacionales tienen serios problemas para anticipar —y luego para responder a— crisis financieras. Además, cuando una crisis tiene lugar y las instituciones financieras internacionales acuden en rescate, como una suerte de "prestamista de última instancia", crean un problema de "moral hazard" al dar, implícitamente, incentivos a los agentes que operan en los mercados financieros a la toma de riesgos excesivos, alentados por la anticipación de futuros rescates (estos problemas son los que, a nivel nacional, dan lugar a la necesidad de mecanismos eficientes de supervisión y regulación bancaria). De todos modos, vale la pena notar que los fracasos en la anticipación de las crisis financieras no afectan únicamente a las instituciones multilaterales, sino también a los operadores de mercado y a las agencias privadas internacionales que evalúan el riesgo de crédito (las que incluso han tendido a agravar las crisis de confianza al bajar la calificación de los activos emitidos por países en crisis, en el medio del desarrollo de la misma, contribuyendo al deterioro de las expectativas).

Este problema se conecta también con otro tema de gran importancia en el debate, referido al involucramiento del sector privado en los procesos de rescate o en las renegociaciones de deuda de países en dificultades. Este problema pertenece al capítulo de la agenda del debate referido a los "mecanismos de resolución de las crisis". La dificultad se asienta en la inexistencia, en el plano internacional, de algo equivalente a la legislación sobre quiebras que regula los procedimientos cuando, por ejemplo, una firma se encuentra en situación de *default*. Si bien predomina la opinión de que es poco probable que una legislación equivalente se desarrolle y establezca a nivel internacional, existen distintas propuestas, menos ambiciosas pero potencialmente prometedoras, para acotar ese vacío de normativa y proporcionar caminos operativos en situaciones críticas.

En quinto lugar, la frontera entre el financiamiento del balance de pagos (el ámbito del FMI) y el financiamiento del desarrollo (terreno en que se desenvuelven los bancos multilaterales de desarrollo) se ha hecho menos nítida. Este era ya el caso en los años ochenta, cuando el FMI y el Banco Mundial comenzaron a actuar conjuntamente en operaciones de préstamo dirigidas a enfrentar problemas de balance de pagos, lo que se hizo necesario frente a la

desaparición del financiamiento privado como consecuencia de la crisis de la deuda. Nuevamente, enfrentan las grandes necesidades de financiamiento generadas por las crisis de los años noventa requirió la combinación de ambos tipos de financiamiento.

En sexto término, a fin de fortalecer el basamento de la estabilidad financiera global, es necesario el cumplimiento del Acuerdo de Basilea de 1998, firmado por más de 100 países, que recomienda principios fundamentales en materia de préstamos bancarios, reservas, transparencia y otros. Esto debería complementarse con mecanismos apropiados de supervisión bancaria y con la difusión de la información relevante por parte tanto de los bancos cuanto de las firmas no bancarias.

En séptimo lugar, se constata la irrupción de un activo movimiento en el que participan ONGs y sectores de la sociedad civil, compuesto por grupos ambientalistas, activistas sociales, sindicatos, los que han iniciado un desafío a las políticas y prácticas de las instituciones financieras multilaterales y plantean una demanda de reforma.

En octavo término, la globalización plantea diversos desafíos a los gobiernos nacionales. Por una parte, es percibida como una fuerza disciplinadora que opera sobre los gobiernos, impidiéndoles emprender políticas económicas insostenibles (altos déficit fiscales, políticas financieras inapropiadas, etcétera), en tanto que dichas políticas son castigadas por los inversores financieros y los mercados globales de capitales.

Sin embargo, la otra cara de este fenómeno es que la política fiscal tiende a perder su capacidad para actuar como un instrumento anticíclico orientado a mantener el pleno empleo y a perseguir objetivos redistributivos y sociales. El hecho es que los mercados financieros internacionales son muy sensibles a la situación fiscal de los países, la que es percibida como un indicador del grado de "responsabilidad macroeconómica" de los gobiernos. Estos se ven así incentivados a sostener de manera persistente políticas fiscales austeras a fin de satisfacer a los mercados financieros y ganar credenciales de conducta fiscal seria y responsable.

Principales preguntas abiertas

Todo lo que se ha planteado hasta aquí puede plasmar en un conjunto de preguntas básicas acerca del tema general de la nueva arquitectura financiera internacional.

La primera pregunta se refiere a qué tipo de reforma de las instituciones de Bretton Woods se requeriría, en especial abordando la cuestión desde una perspectiva latinoamericana.

Como ya se ha señalado, las discusiones acerca de este tópico se han desarrollado principalmente, hasta el momento, desde la perspectiva de los países desarrollados. Un ejemplo de ello es el Meltzer

Report. Las recomendaciones de ese informe y las controversias en desarrollo en la actualidad se centran en los siguientes puntos:

— La naturaleza de la condicionalidad que los organismos multilaterales establecen como parte de los acuerdos de préstamo.

— La representación de los países-miembros en los procesos de decisión en esas instituciones y la estructura de gestión o gobierno de las mismas.

— La efectividad del financiamiento anticíclico por parte de estos organismos durante situaciones de crisis.

— El papel del financiamiento público versus el privado, en los mercados internacionales, para los países tomadores, particularmente en el caso de países de ingresos medios.

— El financiamiento a países de ingresos medios versus el dirigido a las economías más pobres.

El punto relativo al *crowding-out* (o *in*) de los flujos de capital privados asociado a las operaciones de préstamo por parte de las instituciones de Bretton Woods es de importancia. Mientras que el financiamiento privado para proyectos de infraestructura es generalmente accesible, la disponibilidad de recursos financieros externos privados para proyectos en los sectores sociales (educación, salud, seguridad social), incluyendo apoyo para la reforma institucional, es mucho más limitada.

La intervención de las instituciones de Bretton Woods es particularmente importante en situaciones de crisis, cuando los capitales privados tienden a emigrar. Mantener un papel anticíclico efectivo para las instituciones multilaterales en la articulación de paquetes financieros dirigidos a apoyar a los países que lo requieren parece fundamental. También la distribución de esos recursos entre economías grandes de ingreso medio o alto versus las economías pequeñas con ingresos bajos es un tópico de relevancia.

En relación con este último punto, por ejemplo, el informe Meltzer argumenta a favor de que las instituciones de Bretton Woods modifiquen la orientación de sus préstamos, reduciendo los recursos que dirigen a economías en desarrollo de ingresos medios (como la Argentina, México y otras), e incrementando los dirigidos a las de ingresos bajos. Esta recomendación plantea importantes cuestiones distributivas en relación con las actividades internacionales de préstamo, pero requiere un análisis crítico detenido, puesto que está claro que los países en desarrollo de ingresos medios han estado lejos de tener un acceso sin interrupciones a los mercados de capitales globales (por ejemplo, durante crisis financieras), incluso con independencia de la calidad de sus políticas internas, porque los fenómenos de contagio han abarcado a economías con muy distintos conjuntos de políticas y con muy diferentes desempeños previos. Adicionalmente, algunos países

de ingresos medios en desarrollo presentan significativos bolsones de pobreza y población marginada.

El tópico relativo a la representación de los países en desarrollo en los organismos multilaterales es también muy relevante, en parte porque la estructura de capital de esas instituciones, establecida mucho tiempo atrás, quizás no represente las realidades económicas actuales de las economías emergentes y en desarrollo. Adicionalmente, no hay un equivalente al G-7 o el G-10 a nivel de los países en desarrollo y las economías en transición. Faltan mecanismos de diseminación de información y de acción colectiva para los países de ingresos bajos y medios y las economías en transición.

Durante los años ochenta y noventa, la reforma económica fue incentivada a través de la condicionalidad de las instituciones de Bretton Woods, a cambio del apoyo financiero. La reciente evidencia empírica tiende a mostrar que a menos que los países tomadores tengan convicción acerca de la necesidad de adoptar reformas institucionales y económicas (las que a su vez requieren aceptación legislativa y social), su imposición puede ser contraproducente. Un renovado examen de los conceptos y prácticas de la condicionalidad sería saludable, del mismo modo que la apertura de nuevos espacios para la participación y la apropiación por parte de los países de las políticas que ejecutan.

En el mismo sentido, parece necesario un renovado análisis de los contenidos de los programas, de su diseño, de su adecuación a las actuales circunstancias. Esta temática incluye una cuidadosa consideración del grado de austeridad fiscal requerida en los programas de ajuste (apuntando a evitar el diseño e implementación de programas innecesariamente recesivos, que pueden ser socialmente desestabilizadores debido a su impacto sobre el desempleo y la pobreza). Por otra parte, el tema del diseño de políticas plantea también cuestiones relativas a la transparencia y a las prácticas de gobierno, asuntos de naturaleza compleja y políticamente sensibles.

Otro conjunto de cuestiones se refiere a cuáles serían los criterios para establecer un adecuado balance entre las instituciones financieras globales (como el FMI y el Banco Mundial) y las instituciones financieras regionales en el manejo de los desafíos y las necesidades financieras de la globalización. Cabe preguntarse, por ejemplo, si las instituciones financieras regionales debieran ser fortalecidas o no.

En materia institucional se observa que, a nivel de los países en desarrollo, la globalización ha sido acompañada por la emergencia de actores relevantes en términos del volumen del financiamiento así como en lo que se refiere a las recomendaciones de política (BID, Asian Development Bank, African Development Bank, etcétera) y otras instituciones financieras subregionales que incluyen fondos de reserva dirigidos a enfrentar —de manera limitada— requerimientos de financiamiento del balance de pagos.

Las instituciones regionales tienen con frecuencia ventajas informativas, frente a los organismos multilaterales, en relación con las realidades económicas, políticas y culturales de los países miembros. El conocimiento y la "propiedad" local de los programas parecen esenciales para asegurar un buen impacto de los proyectos sobre el desarrollo, así como para garantizar la viabilidad política de las recomendaciones efectuadas por las instituciones de préstamo. Adicionalmente, estas instituciones se caracterizan por una mayor representación de los países en desarrollo en sus cuerpos de decisión más importantes, mientras que los ámbitos ejecutivos de las instituciones globales tienden a ser dominados principalmente por los países del G-7.

Las instituciones regionales y globales son, en última instancia, "de pertenencia" de los gobiernos nacionales. Esas entidades son los "agentes" que ejecutan los mandatos del "principal" (los gobiernos nacionales). Sin embargo, esos mandatos son filtrados por las estructuras burocráticas de las instituciones regionales o globales, y dependen también del poder de voto respectivo de los países individuales. Luego, una cuestión relevante es la relativa a cuán efectivas son las instituciones globales y regionales en responder a las necesidades de los países miembros, y en el tratamiento de cuestiones como la representación de los países, la rendición de cuentas (*accountability*), y otros.

Un tercer conjunto de cuestiones se refiere al papel de las políticas nacionales para reducir la vulnerabilidad e incrementar la seguridad económica en la era de la globalización. Esto incluye la temática relativa a las políticas dirigidas a una mayor inclusión social.

Está claro que el proceso de globalización tiende a reducir la influencia de las políticas económicas y sociales internas en los resultados del desarrollo. Una cuestión importante se refiere a si es posible, y en qué medida, diseñar "paquetes de política" que restablezcan cierto grado de autonomía nacional en la prosecución de objetivos como el pleno empleo, el crecimiento estable y una distribución del ingreso más equitativa. Se requieren revisiones en dos niveles: el de la política macroeconómica y el de la política social.

Al nivel de la política macroeconómica, el tema es cómo definir o ajustar las políticas a fin de reducir la vulnerabilidad de la economía nacional ante shocks externos y el ciclo económico global. Adicionalmente, se requiere explorar el margen de maniobra que pueda existir para devolver a la política fiscal su papel anticíclico.

La política social en la era de la globalización es un tópico extremadamente importante por sí mismo. La experiencia de los años noventa muestra que la excesiva volatilidad requiere que se le contrapongan instituciones sociales apropiadas, que puedan ofrecer seguridad económica a la población. Otra lección que puede derivarse de la experiencia

de los noventa es que las prácticas de focalización en la oferta de servicios públicos tiende a dejar fuera a las clases medias. Se requiere un renovado examen de las cuestiones relativas a universalidad versus focalización, en el acceso a los servicios sociales. Por otra parte, el diseño de instituciones adecuadas para el manejo del conflicto es muy importante en sociedades afectadas por significativas disparidades en materia de distribución del ingreso y de la riqueza, como es frecuentemente el caso en América latina, o por otras fuentes de tensión como rivalidades regionales o étnicas.

Los temas que se han planteado hasta aquí son de particular interés para la Argentina. En efecto, nuestra economía ha sido afectada, en ocasiones de manera muy negativa, por la volatilidad de los flujos internacionales de capital. De modo que las discusiones para reducir la volatilidad y la propensión a las crisis en el actual escenario financiero global son de especial relevancia para el país. Es también evidente la relevancia de la discusión acerca de los efectos sociales negativos del proceso de globalización. Sin embargo, ya se ha señalado que a pesar de la importancia de este debate, la parti-

cipación de los países subdesarrollados en el mismo ha sido menor hasta el presente. Tampoco la Argentina ha tenido un papel visible en el debate internacional de estos tópicos en los últimos años.

Frente a esa carencia, que es necesario corregir, se propone la constitución de una comisión parlamentaria destinada a examinar las cuestiones que se discuten actualmente en el mundo bajo el título de "Hacia una nueva arquitectura financiera internacional", y a producir un pronunciamiento al respecto, en el plazo de seis meses. Este pronunciamiento debería contribuir a la definición de las posiciones del país en los foros internacionales en que se planteen estas cuestiones. Podría constituirse también en un disparador de un debate regional sobre este tema, en búsqueda de posiciones comunes con las naciones vecinas.

Por las razones expuestas, proponemos la aprobación de la presente resolución.

*Jesús Rodríguez. — Darío P. Alessandro.
— Raúl E. Baglini. — Jorge A. Baldrich. — Oscar S. Lamberto. — Alberto A. Natale. — José L. Remes Lenicov.*