

## Política y economía en América Latina a inicios del siglo XXI

Oscar Ugarteche

Investigador Titular Instituto de Investigaciones Económicas UNAM

**Síntesis:** Desde los años ochenta, las Instituciones Financieras Internacionales han promovido el modelo económico del Consenso de Washington que incluye, entre otros aspectos, el aumento de las exportaciones y la liberalización del flujo de capitales. La aplicación de estas medidas en los países latinoamericanos ha fracasado al no lograr aumentar los ingresos reales per cápita ni generar empleo. Crece la demanda por un nuevo modelo económico que pueda beneficiar a la economía en su conjunto. Ahora se avecinan elecciones en varios países, y gran parte de sus ciudadanos reclama un cambio que las elites económicas y políticas deberán manejar para evitar mayores problemas de gobernabilidad.

### Elecciones y economía <sup>1</sup>

Hay elecciones generales en media docena de países latinoamericanos. Chile, Bolivia, Ecuador, Colombia, Perú, Brasil, y México verán cambios de gobierno durante el 2006. Salvo Chile, en todos hay un movimiento social buscando una solución económica a sus problemas reales. La población no tiene esperanza en las políticas económicas aplicadas, sino a la inversa, les producen malestar. Stiglitz lo bautizó como *El malestar de la globalización*. Es más que eso.

A dos décadas del inicio de los ajustes estructurales, (Bolivia, 1986) las instituciones financieras internacionales están desgastadas y desacreditadas, y las poblaciones están desesperanzadas y agotadas <sup>2</sup>. El resultado es la emigración creciente, el auge del narcotráfico, el incremento de la economía informal, la violencia urbana, la creciente anomia de los jóvenes con el resultante "pasotismo" <sup>3</sup> y la renuncia a buscar soluciones propias desde América Latina. Los grados de enfrentamiento social se han agudizado a niveles antes inexistentes. Desde la juventud francesa hasta la venezolana, salen a las calles a protestar con violencia. Cuando había Guerra Fría, los enfrentamientos sociales eran canalizados por los partidos. Hoy, éstos se encuentran en las calles generando la impresión de inestabilidad sistémica.

Además, hay la sensación generalizada de que quien gobierna en los países de América Latina es Estados Unidos a través de las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) y de los Tratados de Libre Comercio (TLC). Las políticas económicas y las condiciones impuestas durante los ochenta y noventa para llevar cabo las reformas con créditos de las IFI, han generado desaliento en la población y han reducido el espacio político de los gobernantes. Esta sensación tiene algunas raíces verdaderas, pero es una impresión superficial de un problema más hondo; las elites económicas apoyadas por las IFI y los TLC no se sienten amenazadas y, por lo tanto, no se sienten responsables de la buena marcha de la sociedad. Les basta con que el crecimiento económico les llegue a ellos. Los demás no importan. La amenaza del 2006, con la excepción de Chile, es que están perdiendo esa seguridad. Evo Morales metió a la cárcel a dos gerentes de petroleras extranjeras por contrabando como primera señal de que habla en serio. El Poder está amenazado sin ninguna duda.

### La relación entre crecimiento del PBI y de las exportaciones, una apreciación

Las IFI han promovido la adopción de estrategias de desarrollo de promoción de exportaciones a partir de la llamada crisis de la deuda de los años ochenta. De este modo, prácticamente todos los países americanos han adoptado estrategias de esta naturaleza, si bien con distinto grado de éxito y profundidad. Estas estrategias han sido acompañadas también con otras reformas que incluyen la contracción de la presencia del sector público en la economía y la preeminencia de los mecanismos de mercado sobre la regulación. Sin embargo, una revisión inicial a la hipótesis del crecimiento liderado por las exportaciones permite apreciar que en términos absolutos -es decir, en dólares constantes-, no parece haber una relación significativa entre el PBI per cápita y los ingresos por exportaciones de bienes y servicios.

Un estudio del Banco Mundial que toma como muestra a 11 países latinoamericanos, revela que si bien las exportaciones han crecido de manera variada a lo largo de los años, desde 1980, el PBI casi no ha crecido en términos reales, salvo una excepción: Chile. Este país dobló su PBI per cápita y todo el resto o no lo incrementó o lo hizo muy moderadamente en dos décadas.

El que tiene mayor índice de exportaciones es México que ha octuplicado sus exportaciones entre 1980 y 2002. Sin embargo, el excepcional crecimiento de las exportaciones mexicanas no se refleja en el ingreso por habitante. Tampoco en ninguno de los otros países, salvo Chile, donde efectivamente hay un correlación alta. En este sentido Chile no es un modelo sino una excepción que debería de estudiarse.

### La apertura de los mercados financieros y la inversión real

El sentido de abrir los mercados de capitales era que el costo del dinero convergiera entre los mercados más desarrollados y los mercados emergentes. De esta manera se abarataría el costo de capital en los mercados emergentes al no tener restricciones a los movimientos y tampoco impuestos que graven las transacciones. Sin embargo, lo que se produjo fue una "burbuja financiera" en todos los países por un exceso de créditos de corto plazo interbancarios y que los bancos prestaron hasta el punto de explosión de la burbuja. Y es que era más rentable tomar dinero prestado de bancos extranjeros que recibir depósitos del Banco Central y de cuyas utilidades deberían de pagar impuestos. De este modo, el auge de bancos privatizados y liberados de restricciones al movimiento de capital, que debería de haber llevado a un alza de la tasa de formación bruta de capital, llevó en realidad a la quiebra bancaria, y a rescatar a banqueros a un alto costo del erario nacional. Pero no sólo eso, sino que llevó también a un estancamiento de la tasa de formación bruta de capital en el PBI en alrededor del 20% del mismo.

Los capitales que ingresaron a los países lo hicieron para comprar empresas públicas y privadas, pero no para aumentar la capacidad productiva, como se anticipó. El incremento de las exportaciones ocurre sin una importante mejora en la tasa de Formación Bruta de Capital (FBK)/PBI salvo en el caso de Chile. Y sólo cuando crece la tasa de FBK/PBI hay también una mejora del PBI per capita.

Es decir, las reformas no han tenido una incidencia homogénea en la tasa de inversión. Más aun, la liberalización de capitales no impactó sobre la tasa de inversión durante los años 90 sino sobre la propiedad de los activos esencialmente. La población resentida, entonces, la desnacionalización y la ve como pérdida simbólica. En especial en el caso de los servicios públicos que percibe como más costosos y sin mayor cambio o con cambio negativo una vez privatizados. La desaparición de numerosas líneas aéreas estatales de bandera es un síntoma de desaparición, defendida en dos casos por el Estado: Bolivia y Argentina. En Venezuela, Ecuador y Perú no hay línea de bandera y la brasileña amenaza con desaparecer. Los movimientos en contra de la privatización del agua en la IV Cumbre del Agua en México (marzo, 2006) son un síntoma hemisférico de esto. La guerra del agua en Cochabamba en el 2000, contra la empresa británica que compró el agua potable fue otra y las protestas de Arequipa contra la privatización eléctrica en 2002 constituyen otro caso más. Son seis años de protestas fuertes y masivas contra las privatizaciones.

### El fracaso del Consenso de Washington

La idea medular de la estrategia del Consenso de Washington es que se podría estabilizar las economías en desarrollo –entiéndase: reducir la tasa de inflación y estabilizar el tipo de cambio – si se llevaban a cabo las reformas económicas de mercado y que los nuevos flujos de capitales se alisarían generando condiciones de crecimiento. Era un asunto de seguir las recetas al pie de la letra para asegurar el crecimiento, adelgazando el Estado, privatizando las actividades públicas y eliminando todas las distorsiones del mercado, incluido los subsidios, al mismo tiempo que se volcó el crecimiento hacia la demanda externa.

No hubo entonces, ni hay ahora, ningún reconocimiento de las condiciones internacionales que determinaron la crisis de América Latina de los 80, ni de la obsolescencia de la arquitectura financiera internacional que debió de haber evitado que Estados Unidos generara un déficit externo y fiscal para mantener la estabilidad de la economía mundial. Esto afectó negativamente la marcha de la economía del resto del mundo y sumergió la economía de América Latina y África en una depresión económica cuando proporciones sustantivas de ahorro interno se trasladaron de estas regiones hacia Estados Unidos, lo que deprimió la tasa de inversión interna.

Para restituir el equilibrio de los pagos internacionales de la deuda pública durante la década de los años ochenta, los países latinoamericanos disminuyeron el nivel de actividad económica y las importaciones. Los acuerdos alcanzados con el FMI para conseguir un financiamiento transitorio para facilitar el ajuste comprometieron a los países a aplicar políticas restrictivas del gasto público y a devaluar las monedas para modificar los precios relativos en favor de las exportaciones y frenar la inflación. Al ser diagnosticados como internos los problemas de pagos, las estrategias de ajuste en gran parte tuvieron éxito en restablecer el equilibrio, aunque a un costo social considerable. Las economías, desde entonces, parecen haber perdido el impulso del crecimiento en términos reales, no obstante la apertura de capitales y su efecto teórico sobre las tasas de inversión real.

Por otro lado, el sobreajuste monetario de los Estados Unidos a partir de 1979 elevó la tasa de interés en términos reales a niveles sin precedentes de 16%, habiéndose contratado los créditos internacionales a 3% o menos. Ese problema no era nuestro. No obstante, hoy día el diagnóstico del Banco Mundial es que el problema del sobreendeudamiento de los países en desarrollo fue resultado del mal uso de los créditos, corrupción y uso improductivo. Los aspectos internacionales, aleatorios al deudor de los créditos externos, no se encuentran en ese diagnóstico aún ahora. No se trata de tirarle el bulto a otro, pero tampoco de ignorar al elefante en el escaparate. Menos aun cuando la mayor economía del mundo se maneja con un déficit fiscal de entre 6% y 7% al año desde el año 2000. "Cuando a Estados Unidos le da gripe, al resto nos da neumonía", dice el viejo refrán.

Tampoco hubo entonces, ni hay ahora, ningún reconocimiento de que si no se articula el mercado interno con el externo, eventualmente se va a polarizar el ingreso, y con ello surgirán problemas de gobernabilidad. El uso del término gobernabilidad se ha reducido a leyes y buen gobierno, en el sentido de que se cumplan las mismas y no haya corrupción. Una comprensión más amplia nos daría "la capacidad de gobernar", que se ha venido perdiendo con las reformas, a la inversa de su propósito. Más aun, hay un reconocimiento de que las exportaciones no arrastran el crecimiento por razones que van desde las exoneraciones tributarias hasta la naturaleza primaria de las mismas, o su esencia maquiladora. Por ejemplo, la falta de encadenamientos dentro de México -país exportador de bienes industriales a Estados Unidos-, y su rearticulación con las líneas de producción de USA (Aroche, 1996) ha llevado a su desindustrialización.

El Banco Mundial ha fracasado con sus políticas como se aprecia en la falta de relación entre crecimiento de las exportaciones y PBI, y la apertura de capitales y la tasa de formación de capital, o en el auge indeseado de los emigrantes, pero los compromisos firmados impiden explorar otras posibilidades. Ahora estas dudas se convertirán en tratados internacionales a través de los TLC con el vecino país del norte. Las sociedades se han vuelto, pues, ingobernables sin mucha perspectiva de mejora.

En vista de que ni las políticas cumplen con su objetivo de crecimiento liderado por las exportaciones, ni los capitales extranjeros aseguran el crecimiento de la economía, de la inversión ni

del empleo, ahora se debate cómo canalizar estos recursos para que beneficien a la economía en su conjunto.

#### Breve síntesis de las elecciones

En todos los países donde hay elecciones, menos en Chile, la población se ha mostrado en contra de estas políticas y hay candidatos que les dicen que van a hacer otra cosa. Los grados de libertad son muy escasos, como descubrió Tabaré Vázquez y su equipo al llegar al gobierno uruguayo, Lula y el suyo al llegar en Brasil, y Kirchner y el suyo en Argentina, que finalmente han terminado rematando al FMI y de paso al BM. Los préstamos que condicionan la economía han sido devueltos y el stock de créditos del FMI descendió de USD138,000 millones a USD 35,000 millones en los últimos tres años, dejando a dicha institución al borde de la quiebra. Algo análogo, aunque menos dramático, está en curso con el BM.

Sin embargo, la deslegitimidad de las IFI no incide sobre la capacidad de manejo económico que los gobiernos recién electos tienen, ni menos sobre el modelo alternativo. No hay aún discusión sobre un modelo donde se articule la economía interna a la externa ni menos donde la presión tributaria se lleve a niveles asiáticos de 30% del PBI, las tasas de FBK/PBI a 26% o más, la educación absorba el 8% del PBI-concentrada en educación superior- y las inversiones estatales descentralizadas rediseñen la articulación al mercado de las zonas excluidas.

El Perú, como singularidad, tiene el rasgo de que 30% de los votantes constantemente votan en contra del sistema -representado ahora por Unidad Nacional y el APRA, antes por Fredemo y APRA (1990) y antes por el PPC y el APRA (1985)-. Ese 30% de la población que cubre casi el íntegro del país, en cuanto geografía, es la expresión política de aquellos que adquirieron derecho a voto con la Constitución de 1979 y de sus hijos que migraron a las ciudades más grandes de la costa y sierra. Este 30% que la izquierda entendió que era suyo en 1985, se pasó a Fujimori en 1990 y a Toledo en el 2001. Para ponerlo en términos de Flores Galindo y de Sinesio López más recientemente, están buscando un Inca, su Pachacuti. Veremos como se maneja la frustración en el futuro. De ese 30% salió Sendero Luminoso.

La elite económica debería en general de preocuparse más por asuntos que están más allá de la billetera y la élite política tendrá que cosmopolitizarse antes de regresar a reconectarse con la población. Mientras tanto veremos cambios en las fracasadas IFI -quizás incluso su desaparición-; y muchos experimentos en no cambiar nada, cambiando el rostro del gobernante. En el Perú hay dos retos, uno es que el gobernante haga cosas que simbólicamente le signifiquen a la población un cambio, y lo otro es que ese 30% no torne su frustración en violencia.

#### Notas:

1. Este texto es una elaboración del texto presentado en la VIII Conferencia sobre Globalización y Desarrollo, tenida La Habana en febrero 2006 y del artículo presentado a Bernardo Haour para su inclusión en un volumen que presentará la Universidad Ruiz de Montoya, Lima, editado por él.
2. Ver el debate en torno al FMI en Robert Truman, "International Monetary Fund Reform: an overview of the issues", September 123, 2005, <http://www.g24.org/Trum0905.pdf>, Rodrigo Rato, International Monetary Fund, "The managing director's report on implementing the fund's medium-term strategy", April 5, 2006 . en <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2006/040506.pdf> . Puede consultarse las críticas desde la oposición en Walden Bello, "Jurassic Fund. Should developing countries push to decommission the IMF?" en <http://lists.essential.org/pipermail/stop-imf/2000q1/000018.html> y " Can the IMF be Reformed?" en <http://intreg.socioeco.org/en/documents.php> . Allí mismo O. Ugarteche, " A new International Financial Architecture: Final proposal" y [http://www.rgemonitor.com/41/emerging\\_market\\_issues/imf\\_reform/](http://www.rgemonitor.com/41/emerging_market_issues/imf_reform/) y el debate en torno al BM en R. Broad, " The World Bank" en <http://lists.essential.org/pipermail/stop-imf/2000q1/000018.html>
3. *Pasota* , palabra española para describir a una persona que frente a la pregunta ¿Qué hay? Responde "nada", "paso".