

Las nuevas políticas económicas en América Latina: reflexiones y balance

SAMUEL LICHTENSZTEJN*

Con los auspicios de la Universidad Veracruzana y la organización a cargo del Programa de Estudios sobre Integración Regional y Desigualdad América-Europa (PIDAE), se realizó el *Seminario sobre las Nuevas Políticas Económicas en América Latina* los días 7-10 de abril de 2008, con la participación de varios economistas destacados de América Latina. Este documento constituye una relatoría del evento.

Desde que surgió la idea de convocar este Seminario, la pregunta que se planteó fue: ¿en qué medida los gobiernos autodenominados de izquierda que surgieron de elecciones democráticas han modificado el enfoque y la instrumentación de sus políticas económicas?

Por lo pronto cabe reconocer que estas experiencias tienen menos de una década de antigüedad. La más antigua, se puede decir, arranca con Hugo Chávez, en Venezuela (1999), y con las administraciones socialistas de Ricardo Lagos (2000), continuada actualmente por Michelle Bachelet, en Chile.

Pero tenemos experiencias muy recientes como la de Luis Ignacio Lula Da Silva en Brasil, Nestor Kirchner en Argentina (2003), Tabaré Vázquez en Uruguay (2005), Evo Morales en Bolivia (2006), Rafael Correa en Ecuador

* Investigador de la Universidad Veracruzana, <samuelich@gmail.com>.

(2007) y probablemente –por sus declaraciones y bases programáticas– en un futuro inmediato podamos incluir a Fernando Lugo, elegido Presidente de Paraguay en las recientes elecciones (2008).

Un análisis de estas realidades en materia de política económica no tiene, por tanto, suficiente perspectiva histórica como para sacar conclusiones definitivas. No obstante, hay algunos rasgos comunes y logros de estas experiencias que conviene destacar, sin desmedro de exponer sus límites y desafíos potenciales.

RASGOS COMUNES

Un primer aspecto a destacar es que, quizá con la excepción de Venezuela, todos estos regímenes políticos se identifican más como de izquierda y reformistas que como socialistas y revolucionarios. A la vez, en todos ellos se acepta la vigencia de economías de mercado.

Un segundo rasgo que estas experiencias presentan en común es que expresan un rechazo frontal y absoluto a las políticas económicas neoliberales o de derecha aplicadas principalmente desde la crisis de la deuda externa en la década de los ochenta. A esas políticas neoliberales, estos nuevos gobiernos les adjudican las crisis económicas, sociales y financieras, e incluso las crisis políticas que sufrieron los distintos países involucrados en estos primeros años del siglo XXI.

Un tercer elemento a destacar es que, por contraste con las políticas del pasado, los actuales regímenes autodenominados de izquierda han coincidido en otorgar una primera prioridad a los problemas sociales, buscando abatir los altos niveles de indigencia, pobreza y desempleo que heredaron. En efecto, se atribuye esa problemática a las citadas políticas neoliberales que, en su afán de una apertura indiscriminada de la economía y de los sistemas financieros así como de la privatización de empresas y servicios públicos, contribuyeron con sus recetas a que aumentaran esos estigmas en detrimento, fundamentalmente, de los sectores más pobres e inclusive de segmentos de la clase media.

LOGROS SOCIALES Y ECONÓMICOS

El resultado de estos nuevos regímenes en el terreno social ha sido, en sus pocos años de gestión, un abatimiento casi a la mitad de los índices de indigencia, de pobreza y desempleo.

En ese sentido, desde un comienzo hubo programas muy ambiciosos de subsidios a la población más pobre como, a título de ejemplo, Hambre Cero en Brasil (luego reconvertido en Bolsa Familia), el Plan de Emergencia en Uruguay, los Planes Jefes y Jefas de Hogar, los Planes de Autoempleo y de Primer empleo en la Argentina (Amico, 2008) y el Programa Solidario en Chile. Todos estos Programas y Planes estaban inspirados en una misma filosofía de ayuda inmediata y focalizada en los ingresos y el empleo de los sectores sociales más vulnerables. Ciertos logros en las áreas económicas hicieron posible estos y otros resultados como se expone a continuación.

Las experiencias analizadas presentan importantes guarismos de crecimiento de su nivel productivo y de exportación. Esa expansión que en gran parte es de recuperación de los niveles anteriores a las crisis vividas, responde fundamentalmente a los extraordinarios precios y mayor demanda de sus energéticos, productos agroindustriales y minerales exportados. Vale decir que los términos del intercambio (entendidos como la relación precios de productos exportados con respecto a los precios de productos importados) han sido muy favorables. A tal grado que hay que retrotraerse a más de un siglo para encontrar situaciones de bonanza algo parecidas a los términos de intercambio actuales en materia de condiciones de comercio exterior. Así, entre 1875 y 1895, los términos de intercambio del comercio internacional de América Latina fueron superiores a los de Europa y Asia, incluso se mantuvieron por encima de las economías industriales líderes. En efecto, en 1894 alcanzaron el valor de 145 (base 1900 = 100), es decir, 40% más altos que los de los países industriales más avanzados (2003).

Cabe señalar que esta situación contrasta totalmente, dado el nuevo contexto internacional, con los planteos que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) manejó en la década de los cincuenta cuando adjudicaba a los términos del intercambio (entonces desfavorables)

los problemas de las balanzas de pago, las devaluaciones del tipo de cambio y el bajo crecimiento en la región latinoamericana. Contrasta asimismo con la situación que observaba John Maynard Keynes (1943) y que le llevara a sugerir, en 1943, la creación de una Organización Mundial de Comercio y una *Clearing House* cuya función sería regular los precios internacionales de los bienes primarios de exportación de los países hoy subdesarrollados. En los años cuarenta del siglo veinte los términos de intercambio referidos descendieron a 70 (base 1960 = 100).

El crecimiento que se ha verificado en la actividad económica ha facilitado una situación fiscal más equilibrada en estos países, con déficit presupuestales reducidos e incluso con superávit en las cuentas públicas. A ello contribuyó en algunos casos la puesta en práctica de reformas tributarias muy rigurosas o, en su defecto, un aumento de la carga fiscal ya existente.

También hay que agregar en este punto los aumentos de los excedentes a favor del Estado que algunos países (como Venezuela, Bolivia y Ecuador) han promovido al nacionalizar o renegociar con el capital extranjero las concesiones y contratos en materia petrolera, del gas y otros servicios públicos.

Las condiciones externas y fiscales más favorables han cambiado el panorama en materia de *deuda externa*. Por una parte, los fuertes ingresos por exportaciones o capitales externos han permitido, en general, disminuir el peso que esa deuda externa —en términos del Producto Interno Bruto (PIB)— representaba para la mayoría de esas economías. Por otra parte, algunos países (como Uruguay) han prolongado en el tiempo los compromisos externos. Y como caso extremo y excepcional está Argentina, que renegoció —no sin grandes resistencias externas— unas tres cuartas partes de su enorme deuda externa, abonando sólo 25% de su valor nominal.

La conjunción de los factores anteriores, aunado a la circunstancia de la desvalorización del dólar a nivel internacional, llevaron a *apreciaciones del tipo de cambio* (mayor cotización de la moneda nacional respecto al dólar). Este fenómeno, que llevó a un abaratamiento de los productos importados, representó un ancla en materia inflacionaria, coadyuvando a mantener relativamente estabilizados los niveles de precios internos.

INSERCIÓN INTERNACIONAL E INTEGRACIÓN REGIONAL, UNA NUEVA CONCEPCIÓN

Las políticas económicas que consideradas en esta relatoría han tenido un vuelco profundo en su concepción en materia de inserción internacional e integración regional.

En los hechos cabe presumir que existe en la actualidad una clara tendencia hacia la constitución de un nuevo bloque geoeconómico y geopolítico en Sudamérica. Este bloque no se corresponde geográficamente con la América Latina en su conjunto. Tampoco es posible compararlo al viejo concepto de Cono Sur, que surgió con motivo de la presencia de regímenes militares autoritarios en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay.

Varios hechos dan cuenta y tienden a demostrar la existencia de esta nueva categoría regional denominada Sudamérica entre los que se pueden citar los siguientes:

- Creación del Banco del Sur con un capital de siete billones dólares.
- Constitución de la Unión Sudamericana de Naciones (una especie de Organización de los Estados Americanos, OEA, pero sin la presencia de Estados Unidos).
- La solicitud expresa de Venezuela de integrarse al Mercado Común del Sur, MERCOSUR, y una voluntad manifestada por Bolivia en el mismo sentido.
- Las coinversiones previstas entre los países sudamericanos que involucran el aprovechamiento de la Cuenca del Orinoco en Venezuela o el ambicioso megaproyecto de un oleoducto que iría desde este país hasta la Argentina.
- La liquidación casi simultánea de los países sudamericanos de las deudas con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y en parte con el Banco Mundial, unidas a sus abiertas manifestaciones de mayor autonomía y rechazo a las injerencias y recetas externas.
- El apoyo multimillonario de Venezuela a varios países sudamericanos. Sólo a título de ejemplo, cabe citar, entre otros, el apoyo a la Argentina, adquiriendo títulos argentinos que no podían ser colocados en el mercado internacional, la participación financiera en cooperativas y programas de asistencia social en Uruguay y la presencia de un banco venezolano en Uruguay capitalizando un banco quebrado en este país.
- La revisión de las condiciones de propiedad y funcionamiento de las empresas extranjeras en la producción de bienes y servicios públicos estratégicos.

Todo lo anterior ha favorecido un nuevo enfoque sudamericano venciendo incluso algunas resistencias y reticencias internas. Estas se han manifestado sobre todo en el seno del MERCOSUR. En efecto, ha habido constantes protestas de Uruguay y Paraguay por el incumplimiento de normas arancelarias y la libre circulación de productos, la falta de soluciones a las asimetrías admitidas frente a Brasil y Argentina o la incapacidad de conseguir el visto bueno para permitir acuerdos de libre comercio fuera del bloque, especialmente, con Estados Unidos.

Esas resistencias y reticencias también se han dado como consecuencia de la política de Bolivia de reivindicar un mayor excedente de las explotaciones de petróleo y gas, afectando así los precios de esos energéticos que se exportaban a Brasil y Argentina. Lateralmente, ello ha producido problemas de abastecimiento de gas a Chile que proveniente de Argentina, puesto que Bolivia ha prohibido la venta de ese energético a su vecino país andino como consecuencia de su litigio histórico respecto a los impedimentos para lograr una salida propia al Océano Pacífico.

LÍMITES Y DESAFÍOS DE LAS NUEVAS POLÍTICAS ECONÓMICAS

En la caracterización de estas políticas económicas y en sus resultados hay elementos que provienen de resabios de viejas y profundas estructuras. Son los límites y los desafíos a los que se enfrentan estas políticas reformistas que procuran cambios profundos, pero que no pueden obviar la influencia de factores históricos e inclusive ideológicos que condicionan su prédica reformista.

En ese sentido, nos centraremos en tres consideraciones que representan desafíos, cuando no cuestionamientos que estas políticas económicas tienen, incluso entre quienes aceptan el espíritu de cambio que las anima.

Una primera consideración se refiere al manejo de la política en el ámbito financiero. Debe recordarse aquí que el neoliberalismo ha identificado o hace equivalente la macroeconomía al manejo exclusivamente de la política fiscal, la política monetaria y la política cambiaria. Desde ese punto de vista, la macroeconomía se ha reducido a lo financiero. A tal grado que

puede hablarse que la misma se ha reducido a una macroeconomía financiera que, además de los gobiernos, manejan Bancos Centrales autónomos que sólo están atentos al control de la inflación. Este punto ha sido reiterado por Ffrench-Davis (2005), Frenkel y Rapetti (2008) Galindo y Ros (2008), Perrotini (2007) y otros analistas latinoamericanos.

Cuando los regímenes de izquierda aquí referidos se alzaron con el triunfo electoral, el temor sobre todo de los organismos financieros e inversores internacionales fue de si estos nuevos gobiernos no volverían a caer en los graves problemas que los gobiernos de izquierda de los años sesenta y setenta tuvieron con motivo de inflaciones galopantes e hiperinflación, grandes déficit fiscales y bruscas devaluaciones. Por cierto, vale decirlo, estos regímenes del pasado (Argentina, Brasil, Bolivia, Chile y Perú particularmente) no padecieron esos fenómenos sólo por el manejo de sus políticas económicas, sino que sufrieron, con igual o mayor intensidad, las fuertes condicionantes y presiones políticas internas y externas que desestabilizaron a sus gobiernos.

En el presente esos temores se veían reflejados en los planteos programáticos de los partidos o coaliciones que condujeron al triunfo de estas nuevas izquierdas, los cuales, como en los casos de Argentina, Brasil y Uruguay, mantenían postulados de larga data con contenidos antioligárquicos y antiimperialistas. Es así que se expresaban propuestas tales como la nacionalización de la banca, profundas reformas agrarias, moratoria de la deuda externa y otras del mismo estilo.

Esos temores y preocupaciones han desaparecido, en general. Varias razones abonaron en ese sentido. Por una parte, hubo contactos que buscaron tranquilizar a los organismos financieros internacionales y al Tesoro norteamericano. Hay que mencionar, como ejemplo, la visita de Lula Da Silva a Estados Unidos —antes de asumir como presidente, tratando de demostrar que su administración actuaría con mesura en el campo financiero—. No sólo se buscaba disipar temores sino que también se enviaba un mensaje a los especuladores que, en el caso de Brasil, ya estaban provocando una fuerte depreciación de la moneda brasileña con anterioridad al ascenso de Lula a la presidencia de su país.

Por ese y otros motivos, lo más importante es que la mayoría de estos nuevos gobiernos de izquierda han mantenido un fuerte y riguroso control financiero. Para ello:

- a) Han ajustado los egresos al nivel de los ingresos disponibles (con déficit fiscal inferiores a 1% e inclusive con superávit).
- b) Han utilizado un tipo de cambio flotante que se ha venido apreciando en términos de la moneda local.
- c) Han aplicado una política monetaria restrictiva a cargo del Banco Central, con altos niveles de interés con el objetivo, a su entender, de mantener a raya la inflación.

Debe mencionarse aquí que Ecuador no se ha animado aún a cambiar el sistema de dolarización de su economía, pese a que el Presidente Correa formuló durante la campaña electoral una fuerte crítica y un deseo de modificar ese sistema. El fantasma de la crisis argentina, cuando se cambió su sistema de convertibilidad basado en el consejo monetario (un peso = un dólar) ha pesado en postergar esa decisión en Ecuador.

La coyuntura internacional se ha vuelto favorable y ha colaborado para obtener esos logros de tener bajo control las finanzas públicas, el tipo de cambio y la inflación, así como aumentar las reservas financieras internacionales. Logros que han sido la envidia del FMI, institución que no tuvo ninguna intervención en esos éxitos.

La comunidad internacional ha reconocido y se ha congratulado de estos logros, convirtiendo a Chile, Brasil y Uruguay, en particular, en los ejemplos sudamericanos más conspicuos en ese tipo de comportamiento serio y ajustado —a su juicio— a los sanos principios de la macroeconomía. Mientras tanto, conviene subrayar, esa misma comunidad internacional mantiene una cierta y seria reserva para los demás regímenes de izquierda sudamericanos (Argentina, Bolivia, Ecuador y Venezuela) a los que tilda de “populistas”.

En suma, y en términos generales, los nuevos regímenes de izquierda no introdujeron grandes modificaciones al manejo de la política macroeconomía financiera. En ese sentido, la tendencia ha sido el mantenimiento y la continuidad de las políticas convencionales y ortodoxas, que muchos señalan como un resabio neoliberal.

Alabadas desde el exterior, estas políticas macroeconómicas no han dejado de ser cuestionadas al interior de esos mismos países. Un primer cuestionamiento apunta a que en la actual coyuntura internacional favorable en materia de exportaciones, la política macroeconómica se vuelve procíclica, esto es, ajusta al alza los tributos y los gastos públicos y aprecia la moneda nacional ante el dólar. Pero, no se toma ninguna medida de resguardo anticíclico por si la situación internacional cambiase, sea por la desaceleración estadounidense o por los efectos de una inflación creciente (energéticos y alimentos) cuyo origen y consecuencias no pueden ser amortiguados sólo por el lado financiero.

Un segundo cuestionamiento —más de fondo— es si la macroeconomía, al atarse exclusivamente a buscar una estabilidad financiera (de precios y fiscal, preferentemente) no deja fuera objetivos relativos al desarrollo productivo y social. Sólo tomando a título de ejemplo las altas tasas de interés prevalecientes, la apreciación cambiaria y las altas reservas internacionales que se han acumulado, las preguntas que surgen insistentemente son las siguientes:

- ¿Con las altas tasas de interés no se está propiciando el ingreso de capitales especulativos que siempre generan preocupaciones sobre su permanencia en el corto plazo y la inestabilidad que su salida tiende a provocar en el mercado de capitales?
- Beneficiadas por un tipo de cambio muy apreciado ¿no se está impulsando un muy abultado déficit comercial, ya que las importaciones tienden a crecer a un ritmo mayor que las exportaciones?
- Y, por tanto, ¿no se está premiando la importación de tecnología externa?
- Con altas tasas de interés ¿no hay sectores económicos como las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES) que enfrentan fuertes limitaciones para acceder al crédito, limitando su importante papel en materia de empleo?
- ¿Y no se corre el riesgo de enfrentar una fuerte morosidad de los consumidores que son tomadores de créditos personales?
- Salvo para mostrar un alto nivel de solvencia financiera ante la comunidad financiera internacional ¿qué significado tiene acumular tantas reservas internacionales, mientras subsisten graves insuficiencias financieras en materia de infraestructura económica y necesidades en el campo social?

Una segunda consideración crítica apunta a los problemas de distribución del ingreso, o sea de equidad. Las políticas económicas de los nuevos gobiernos

de izquierda han enarbolado como aspecto central atacar los graves problemas sociales.

Y mucho se ha logrado en materia de bajar los índices de pobreza e indigencia, aunque en la actualidad se avanza con más lentitud que en las primeras etapas de gobierno. Pero lo más notorio e importante es que la desigualdad o inequidad en materia de distribución de ingresos se mantiene e incluso se profundiza, a nivel personal, funcional y territorial.

Sólo para mencionar el caso chileno, el 5% más rico tiene ingresos 15 veces mayores que el 5% más pobre (véase Ricardo Ffrench-Davis, 2005, 2008). Es muy probable que esa relación sea mayor en otros países, como Brasil, por ejemplo. A nivel funcional, a pesar de los aumentos de salarios y la mejora en los niveles de empleo, la participación de los salarios en el ingreso nacional no ha recuperado la merma que ha sufrido en la última década.

A nivel territorial, la distribución del ingreso muestra claras diferencias entre regiones dentro de los propios países. Un ejemplo muy ilustrativo de ello se observa en Bolivia, donde hay regiones que pretenden mayor autonomía de gestión, lo que lleva a un grave conflicto nacional. En última instancia, esta situación responde a que esas regiones pretenden mantener el control de los importantes recursos con que cuentan y así mantener niveles de ingresos superiores a las regiones más pobres del altiplano boliviano indígena. Casi todos los países registran situaciones parecidas aunque, ha de reconocerse, menos críticas desde el punto de vista económico y político.

La conclusión a extraer es, en consecuencia, que en pleno auge de la producción y de las exportaciones, la pobreza y la indigencia han disminuido, pero nada apunta a que exista mayor equidad en las sociedades involucradas, o sea, que la distribución del ingreso sea más igualitaria.

Puede intuirse, además, porque no hay demasiados estudios sobre el tema en la actualidad, que no ha habido grandes cambios en la concentración del capital. Más bien cabe suponer que esa concentración se ha agravado, sea por el avance de los monopolios privados, sea por la existencia de importantes corporaciones nacionales y extranjeras que han hegemonizado sectores de la industria, el comercio y las finanzas por la vía de la adquisición de empresas nacionales ya constituidas.

Una tercera consideración se refiere al desafío que representan los bajos niveles de inversión privada local que se observan en las economías de estos gobiernos autodenominados de izquierda, en tanto aumenta mucho la inversión extranjera. Este fenómeno tiene gran importancia en cuanto al futuro de su expansión productiva, pues en general se trata de economías poco diversificadas, con la excepción de Brasil.

Los fenómenos de expropiación, mayor control nacional de los recursos en países como Venezuela, Bolivia y Ecuador, principalmente, y el control de sus precios (Argentina) influyen en la actitud inversora de las empresas extranjeras afectadas. Estas empresas, si se mantienen en el mercado, pueden utilizar como arma para ampliar su poder de negociación la no reinversión de sus utilidades, lo cual es un desafío a mediano y largo plazo en cuanto a la marcha de la inversión y la producción de los bienes y servicios involucrados, en su mayoría, estratégicos.

COMENTARIO FINAL

Un balance a esta altura debe considerarse muy preliminar. Pero no hay ninguna duda que se asiste a la búsqueda de nuevos derroteros o caminos alternativos de la política económica en los países sudamericanos. Es cierto que hay resabios de políticas ortodoxas en materia macroeconómica, problemas de equidad social y de inversión productiva. A lo que cabe agregarse que estos gobiernos de izquierda tienen una enorme influencia de sus presidentes, o sea, son regímenes muy personalistas. Pero en todos los casos se observa una mayor sensibilidad hacia las cuestiones sociales, una clara modificación de las reglas respecto al capital extranjero, en algunos casos, y un nuevo mapa geopolítico y geoeconómico en la subregión sudamericana, la cual ha adquirido perfiles nacionales más autónomos sustentados, entre otros factores, en un proyecto propio e inédito de integración.

REFERENCIAS

Amico, F., "Argentina: diferencias entre el actual modelo de dólar alto y la convertibilidad", *Investigación Económica*, vol. LVXX, núm. 264, abril-junio de 2008, pp. 63-93.

- Blattman, C., J. Hwang y J.G. Williamson, "The Terms of Trade and Economic Growth in the Periphery 1870-1983", National Bureau of Economic Research (NBER) Working Paper no. 9940, agosto 2003. Disponible en <<http://www.nber.org/papers/w9940>>.
- Ffrench-Davis, R., *Reformas para América Latina: después del fundamentalismo neoliberal*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores-Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Argentina, 2005.
- Ffrench-Davis, R., "Los desafíos actuales de la economía chilena", *Investigación Económica*, vol. LVXX, núm. 263, enero-marzo de 2008, pp. 67-105.
- Frenkel, R. y M. Rapetti, "Five Years of Competitive and Stable Exchange Rate in Argentina", *International Review of Applied Economics*, 2002-2007, vol. 22, núm. 2, marzo de 2008, pp. 215-226.
- Galindo, L.M. y J. Ros, "Alternatives to Inflation Targeting in Mexico", *International Review of Applied Economics*, 2002-2007, vol. 22, núm. 2, marzo de 2008, pp. 201-214.
- García, M. "El Régimen de metas de inflación en Brasil: evaluación y lecciones de política para los países latinoamericanos", *Economíaunam*, núm. 11, mayo-agosto de 2007, pp. 47-63.
- Keynes, J. M., "Proposals for an International Clearing Union", *Cmd Paper no. 6437*, abril de 1943, (H.M.S.O. Londres), citado en A.P. Thirlwall, *Keynes and Economic Development*, Reino Unido, University of Kent, manuscrito.
- Perrotini, I. "El Nuevo paradigma monetario", *Economíaunam*, núm. 11, mayo-agosto de 2007, pp. 64-82.