

En la encrucijada

América Latina debe elegir entre el populismo y la profundización de las reformas

Arminio Fraga

AMÉRICA LATINA ha crecido últimamente a un ritmo en apariencia alentador, que promedia casi el 4,8% entre 2004 y 2005 y será del 3,8% en 2006, según el FMI. Tales cifras reflejan una notable recuperación tras el promedio de 1,4% registrado en 1999–2003, pero no resultan tan auspiciosas ante una tasa de crecimiento económico mundial más vigorosa, que se estima en 4,7% para el período 2004–05 y se mantendría en 4,3% en 2006. Además, de acuerdo con las proyecciones, en 1997–2006 América Latina habrá crecido un 2,8%, y el mundo un 3,9% en promedio, resultante de una tasa de 2,7% en las economías avanzadas y de 5,3% en los países emergentes y en desarrollo. Esta disparidad de ingresos respecto al crecimiento de las economías avanzadas y de otros países en desarrollo, especialmente los asiáticos, es preocupante. ¿Qué le sucede a América Latina? ¿Por qué su crecimiento se ha rezagado tanto frente al de otras regiones emergentes? ¿Ha progresado en los últimos años? ¿Avanza en la dirección correcta?

No una sino dos “décadas perdidas”

En América Latina se dio en llamar a los años ochenta “la década perdida” porque el producto per cápita registró una tasa media de crecimiento negativo del 0,6% anual, después del crecimiento excepcional del 3,8% de los años setenta, según el promedio ponderado en función del PIB de las siete mayores economías de la región. La mayoría de los países latinoamericanos sufrió graves crisis económicas, caracterizadas por hiperinflación, incumplimiento de los pagos internacionales de la deuda y profundas recesiones.

Los países intentaron estabilizar su situación macroeconómica mediante estrategias no ortodoxas, con resultados calamitosos. Brasil, por ejemplo, procuró frenar la inflación recurriendo a una serie de planes no convencionales —como el congelamiento de precios o de activos y toda clase de regímenes de tipo de cambio fijo— que fracasaron, uno tras otro, porque no abordaban cuestiones fundamentales como las políticas fiscales y monetarias laxas.

Hacia el final de la década de los años ochenta se hizo evidente que para crear un contexto favorable al crecimiento y al desarrollo era preciso aplicar ciertos elementos básicos de una sana gestión económica, que pasaron a formar parte del llamado Consenso de Washington: la disciplina fiscal, un tipo

de cambio competitivo y la liberalización del comercio y de la inversión extranjera, entre otros.

En la década siguiente, la mayoría de los países de la región logró reducir la tasa de inflación y evitar las crisis bancarias y de la balanza de pagos. Según el índice preparado por Goldstein, Kaminsky y Reinhart (2000), las crisis sufridas por los siete países más grandes disminuyeron de 26 en los años ochenta a solo 9 en los noventa. El producto per cápita de esos países creció así a un promedio anual del 1,7%, claramente mayor que el de los años ochenta, aunque menor que el 2,0% alcanzado en Estados Unidos y muy inferior al registrado por los países en desarrollo de otras regiones.

A la par del progreso macroeconómico hubo mejoras significativas en el frente social. Con excepción de la matrícula escolar, los indicadores (desde el analfabetismo hasta la mortalidad infantil) mejoraron sustancialmente, incluso durante los años de la década perdida. Entre 1980 y 2000 el analfabetismo descendió del 15,6% al 7,9%, la matrícula escolar primaria aumentó del 85,2% al 95,4%, la esperanza de vida al nacer mejoró del 66,1% al 72,1% y la tasa de mortalidad infantil disminuyó del 50,1% al 22,6%.

En el plano estructural se lograron avances similares. Según muestra el índice preparado por Eduardo Lora, del Banco Interamericano de Desarrollo, el nivel de las reformas estructurales se elevó, como promedio regional, de 318 en 1985 a 583 en 1999, frente a un puntaje máximo posible de 1.000. Un hecho aún más importante fue el incremento de la productividad total de los factores (PTF). Este indicador —que refleja mejor el progreso al tomar en cuenta la inversión en educación además del factor trabajo— pasó de un nivel anual acusadamente negativo del 2,28% en la década de 1980 a un modesto pero positivo 0,33% en la década siguiente (Fraga, 2004). Cabe advertir que el promedio regional puede inducir a error, ya que Colombia y Venezuela registraron una caída de aproximadamente 2% anual mientras que en Argentina y Chile hubo incrementos de similar magnitud.

Aun así, pese a las importantes mejoras macroeconómicas y sociales logradas en los años noventa, muchos latinoamericanos consideraron que se había perdido otra década, probablemente porque no se repitió el rápido crecimiento de otras épocas. Curiosamente, algunos observadores de la región “culparon” al Consenso de Washington por los magros avances logrados.



El Consenso de Washington no tiene la culpa

Difiero con la conclusión de esos observadores. Si bien en los años noventa las crisis disminuyeron, la mayoría de los países de la región no aplicó las pautas principales del Consenso y, en consecuencia, no logró consolidar convincentemente su estabilidad macroeconómica, como lo demuestra el alto diferencial de riesgo soberano y su baja calificación crediticia, en especial frente a los registrados en Asia.

En los años noventa se lograron sustanciales progresos en América Latina, especialmente en comparación con el mediocre desempeño de la década anterior. Además, los países que siguieron las líneas generales del Consenso de Washington han avanzado más que los que no lo hicieron. Chile fue no solo el país de mejor desempeño macroeconómico sino

La mejor estrategia que pueden aplicar las nuevas autoridades de Brasil y México consiste en impulsar enérgicamente las reformas estructurales al comienzo de su mandato, cuando el ímpetu del triunfo electoral puede hacerse sentir plenamente.

también el que mejor y más temprano implementó reformas estructurales. A partir de 1995 México evolucionó positivamente en ambos aspectos y desde entonces ha alcanzado un crecimiento razonable. Brasil ha tenido un desempeño satisfactorio en muchos sentidos desde 1994, pero no ha podido evitar dos profundas crisis de confianza —en 1999 y 2003— y hoy está sumido en otra crisis política. Argentina se destacó por las reformas estructurales adoptadas durante la década, pero no logró asegurar la estabilidad macroeconómica y cayó en una profunda recesión en 2001.

Las elecciones podrían ser una oportunidad decisiva

El modesto desempeño de América Latina desde los años ochenta encierra una cuestión más profunda. ¿Por qué la mayoría de estos países no logró afianzar su economía de manera estable y convincente, evitar las crisis recurrentes y ahorrar e invertir más y mejor? La respuesta excedería el plano puramente económico y solo cabe aventurar algunas conjeturas al respecto.

La región presenta hoy factores macroeconómicos fundamentales razonablemente sólidos. El diferencial de rendimiento de la deuda soberana es muy reducido y la inflación es baja en la mayoría de los países. Pero, como bien sabemos, no puede darse por sentado que la situación se mantendrá invariable. En el lapso de un año se celebrarán elecciones en toda América Latina y en muchos países soplan vientos de populismo que no podemos ignorar. La gran incógnita es saber si Brasil y México seguirán el rumbo exitoso de Chile o cederán ante la tentación populista, ya sea en una versión moderada como la de Argentina, que se traduce en control de precios e inseguridad normativa, o más extrema como la

de Venezuela, que pone en riesgo la democracia en su aspiración por cumplir el sueño bolivariano de unir a América Latina.

A este respecto, me inclino por mantener un cauto optimismo. Argentina y Venezuela están creciendo rápidamente porque se recuperan de una profunda recesión y los favorece el rápido crecimiento económico mundial y la extraordinaria mejora de la relación de intercambio. Pese a su notable recuperación económica, sin embargo, estos países deben aún inspirar confianza en la sostenibilidad de su crecimiento a largo plazo.

En cambio, Brasil y México parecen haber logrado romper el círculo vicioso de crisis económicas y populismo, cada uno a su manera. En México, el gobierno del Presidente Fox se ha abstenido de recurrir a tácticas electorales que en otros momentos desembocaron en crisis variadas. Además, las primeras expresiones de los principales candidatos posibles parecen indicar que México no abandonará su compromiso hacia una sana gestión macroeconómica. En Brasil, si bien el gobierno del Presidente Lula no ha avanzado en varios aspectos clave, sí ha mantenido la política macroeconómica bajo un estricto control y es probable que lo siga haciendo en 2006 durante lo que seguramente será una reñida campaña política. Todo ello constituye un signo de madurez.

Sin embargo, la evidente dificultad que tienen estos dos países para obtener respaldo político a las reformas estructurales pendientes es un nuevo motivo de preocupación. Este tema pertenece al ámbito de la economía política, donde los retos a enfrentar son los intereses especiales arraigados, la corrupción y los deficientes sistemas e incentivos electorales. Para reunir el consenso necesario a favor de los cambios estructurales, quizá sea necesario entonces encarar la reforma política como primera medida.

Sin una reforma política, es poco probable que puedan sancionarse reformas estructurales. Sin tales reformas, será más difícil que el crecimiento cobre impulso. Sin crecimiento, el respaldo político a la estabilidad macroeconómica se debilitará y no puede descartarse el riesgo de un retorno a los vaivenes del pasado.

Entonces, ¿qué habría que hacer? En mi opinión, la mejor estrategia que pueden aplicar las nuevas autoridades de Brasil y México consiste en impulsar enérgicamente las reformas estructurales al comienzo de su mandato, cuando el ímpetu del triunfo electoral puede hacerse sentir plenamente. Si de ese modo logran acelerar el crecimiento, se allanaría el camino para encarar otras reformas. Tarea difícil, pero no imposible. ■

Arminio Fraga, Presidente del Banco Central de Brasil de 1999 a 2002, actualmente es socio de la firma Gávea Investimentos, de Río de Janeiro, Brasil.

Referencias:

Fraga, Arminio, 2004, "Latin America since the 1990s: Rising from the Sickbed?", *Journal of Economic Perspectives* (segundo trimestre), págs. 89–106.

Goldstein, Morris, Graciela Kaminsky y Carmen Reinhart, 2000, *Assessing Financial Vulnerability* (Washington: Institute for International Economics).