

América Latina

[Carlos Lozada](#)

¿Qué le queda a América Latina? Ningún remedio milagroso –ni las privatizaciones ni los derechos de propiedad ni la democracia o la dolarización– ha ordenado el caos regional. Ya que EE UU le presta sólo una atención simbólica, sus líderes deben buscar soluciones propias. Para empezar: más reformas económicas, no menos; menos leyes, no más.

“Las reformas liberalizadoras han fracasado”

No. Tal vez la señal más clara del desencanto de Latinoamérica con las reformas económicas liberalizadoras es la popularidad de El malestar en la globalización (Madrid, Taurus, 2002), del Premio Nobel de Economía Joseph Stiglitz, una mordaz crítica al “fundamentalismo de mercado” del Fondo Monetario Internacional (FMI). Fue uno de los libros más vendidos en Argentina, Colombia, Paraguay, Perú y Venezuela en 2002. “No tengo trabajo por la globalización”, se lamentaba el año pasado en Bogotá un arquitecto en paro, “¡Stiglitz dice una gran verdad!”. Muchos observadores han aprovechado la pésima trayectoria económica de la región en los últimos años para afirmar que las reformas de los 90 en América Latina –privatizaciones, liberalización del comercio, desregulación y apertura de los mercados de capitales–, conocidas como el Consenso de Washington, han fracasado estrepitosamente. Pero puede que el problema no sea el exceso de reformas, sino su escasez. Tras la década perdida de 1980 –de crecimiento estancado e inflación galopante en la región–, las reformas estructurales ayudaron a estabilizar sus economías (por lo general, la superación de la hiperinflación se da por sentada actualmente en Latinoamérica, lo cual sólo sirve para infravalorar ese gran logro). Los inversores respondieron con 66.000 millones de dólares (unos 54.300 millones de euros) en inversión directa extranjera entre 1990 y 1995, lustro en el cual la región creció una media del 4% anual.

¿Cómo se pasó de este periodo de relativo crecimiento a

la crisis actual? Entre las causas están los bajos niveles de ahorro constantes, que obligan a los países a endeudarse en exceso; la incapacidad (o falta de voluntad) de algunos gobiernos para alcanzar superávit en los años buenos; la inestabilidad monetaria, y el contagio de la situación financiera mundial. La crisis actual no prueba que las reformas fueran una mala idea, pero sí demuestra que, aunque fueron un importante avance, no fueron suficientes para alcanzar un crecimiento sostenido.

Los impulsores de las reformas creyeron que las políticas de liberalización cuajarían con excesiva facilidad, después de décadas de desarrollo dirigido por el Estado. Tampoco vieron la vulnerabilidad de sus economías ante crisis financieras como las de Asia y Rusia en los 90, y subestimaron la necesidad de redes de protección social y reformas institucionales para mitigar la pobreza y la desigualdad a largo plazo. Aún así, los países que avanzaron más en sus reformas, como Chile, México y Perú, sufren ahora menos tensiones económicas que sus vecinos (Argentina también siguió aplicadamente las recetas de la reforma, pero la insostenible paridad de su moneda con el dólar dio al traste con sus logros). Y pese a la retórica populista, líderes nuevos, como el brasileño Luiz Inácio Lula da Silva, no se están desviando mucho de las políticas de mercado o de sus compromisos regionales o internacionales.

Los críticos del Consenso de Washington reclaman ahora con razón otras medidas, como la reforma fiscal, mayor gasto en sanidad y educación, e incluso un nuevo “contrato social de economía abierta” en Latinoamérica. Pero las soluciones deben diseñarse para cada país y sus problemas específicos; un modelo único, mágico, no funcionará. Puede ser una observación simple, pero es importante para una región amante de ideas grandiosas –como la teoría de la independencia, las reformas del mercado, la dolarización o los derechos de propiedad–, consideradas en su momento la solución para todos los problemas.

“La democracia ha sustituido al autoritarismo”

Por ahora. A pocas manzanas del palacio presidencial de Buenos Aires, al otro lado del congestionado Paseo Colón,

se levanta un temido edificio: el Cuartel General del Ejército. Las estatuas de soldados que en el parque de enfrente marchan bayoneta desenvainada –monumento a los héroes caídos en la inútil guerra de las Malvinas en 1982– son un recuerdo ominoso de lo peor de las hazañas militares. ¿Se puede recriminar a los presidentes argentinos democráticamente elegidos que observen constantemente a unos militares inquietos, que pueden tomar el poder al menor problema?

Por fortuna, la imagen de un asombrado señor presidente destituido por un generalísimo de gafas oscuras ya no es el arquetipo de la turbulenta política latinoamericana, como en gran parte del siglo xx. Asustados por la represión y la mala gestión de los regímenes militares, casi todos los países de América Latina se unieron a las naciones democráticas a finales de los 70 y durante los 80. Sin embargo, perdura el aura de un líder fuerte que puede enderezarlo todo. En los 90, presidentes democráticamente elegidos, como Alberto Fujimori en Perú y Carlos Menem en Argentina, asumieron poderes semiautoritarios. Ambos lograron aprobar las reformas económicas en congresos muy débiles y reescribieron la Constitución para permitir su reelección. Cuando los países prosperaban económicamente sus ciudadanos les perdonaban tales excesos. Las exquisiteces democráticas parecían superfluas ante tanto progreso y modernidad. Pero la corrupción de tales regímenes y su incapacidad para mantener el crecimiento hizo desaparecer su atractivo. Hoy en América Latina vemos jefes de Estado débiles e ineficaces, asediados por congresos fuertes y líderes hambrientos de poder. La popularidad de los presidentes es bajísima, y algunos gobiernos democráticos parecen incapaces de ser respetados dentro de sus fronteras. Y es cada vez más común que los ciudadanos no esperen que sus presidentes completen sus mandatos.

Aunque no por ello se espera una nueva oleada de golpes militares en Latinoamérica. Las protestas civiles y los cacerolazos son ahora un medio –caótico, pero democrático– más popular para los cambios de régimen. El presidente Fujimori abandonó el poder en Perú entre graves protestas en 2000; en Argentina, Fernando de la Rúa lo hizo en 2001; en Bolivia, Gonzalo Sánchez de Lozada tuvo que dimitir; el presidente de Venezuela, Hugo Chávez, podría ser el siguiente. A pesar de su apabullante victoria electoral en octubre de 2002, Lula podría afrontar una situación similar si la economía de su país se deteriora.

La luna de miel en Brasilia podría ser corta. Sin embargo, cuando a las fuerzas de oposición sólo les une su desprecio por el líder de turno, el régimen que le suceda no podrá ser sino uno dividido, débil e inestable. Ya sucedió en Ecuador, Perú y Argentina, e igual podría suceder en Venezuela. Los votantes latinoamericanos pronto podrían añorar los días de la estabilidad militar.

“Chile es la economía de mayor crecimiento en la región”

Sí en la década de 1990.

Ahora parece ser República Dominicana. El turismo, las remesas del exterior, las telecomunicaciones y la electricidad, y las zonas francas, le ayudaron a lograr un crecimiento económico anual medio de casi el 7% entre 1997 y 2001, cifra récord de la región y una de las más altas del mundo. Otra economía pequeña, Costa Rica, también demostró dinamismo en la segunda mitad de la década de 1990 gracias al crecimiento del turismo y a las inversiones del gigante de los microchips Intel, que tiene grandes operaciones en el país. La importancia de la empresa es tal que las cuentas nacionales en Costa Rica se calculan a veces con y sin Intel.

¿Qué pasó con el modelo chileno, tanto tiempo alabado por los reformadores como prueba de que la economía de mercado funciona y puede avanzar a la par con la reducción de la pobreza? Durante la década los 80 y parte de la siguiente, Chile marcó la pauta de Latinoamérica. Tras las liberalizaciones realizadas durante la dictadura de Augusto Pinochet, el crecimiento superó de media el 7% entre 1987 y 1995, la inflación fue estable, los salarios reales crecieron y el Gobierno logró superávit fiscal, y entre 1987 y 2000, el índice de pobreza cayó a la mitad.

Últimamente, el milagro chileno ha tenido algunos tropezones, a partir de la recesión en 1999. Y aunque su progreso muestra que la economía de mercado sí puede reducir la pobreza, otros elementos de la política chilena a veces se interpretan mal. Por ejemplo, la lección –controvertida y frecuentemente citada– de que la pequeña tasa que Chile imponía a las transferencias de ingresos de capital en los 90 demuestra que los países en desarrollo pueden imponer con éxito controles al capital para defenderse de la especulación financiera. Los que apoyan estos controles olvidan

a menudo que Chile eliminó ese impuesto en 1998 por miedo a la caída de la inversión extranjera debido a la crisis financiera de Asia. El creador de esa política, el ex presidente del banco central chileno Roberto Zahler, ha advertido además de que sólo los países con sólidas políticas fiscales y monetarias podrían considerar establecer tales controles preventivos.

Por último, la experiencia chilena no significa que sólo un régimen coercitivo y autoritario como el de Pinochet pueda construir una economía sólida en América Latina. Al contrario, Chile ha gozado de una larga tradición democrática; el Gobierno militar y la inestabilidad con el presidente Salvador Allende fueron una gran anomalía en su historia. El crecimiento de los años 90 debe mucho a la estabilidad política posterior a Pinochet y a instituciones muy profesionales, y no sólo a las reformas de la dictadura.

“La corrupción es mayor que nunca”

Cuidado. Pregunte a los directivos extranjeros cuál es el mayor obstáculo para el crecimiento económico en la región, y responderán al unísono: la corrupción. Sin embargo, a pesar de los estudios que muestran cómo la corrupción afecta al desarrollo en este o aquel país, otras naciones (China o EE UU) han vivido largos periodos de crecimiento, incluso inmersos en prácticas políticas o empresariales cuestionables. ¿Fueron corruptos algunos gobiernos latinoamericanos durante los años 50 y los 60? Con toda probabilidad lo fueron, pero eso no impidió que la región creciera muy rápidamente. De hecho, quienes culpan de los actuales problemas económicos de América Latina a los políticos corruptos olvidan que, por desgracia, la corrupción no es un desafío nuevo para la región. “En el pasado, la corrupción en política era algo esperado; uno era ministro para hacerse rico”, dijo el ex presidente de Bolivia Gonzalo Sánchez de Lozada, en un discurso en Washington en 2002. “Un ex ministro pobre era alguien realmente despreciable”.

La corrupción parece hoy mayor que antes sólo porque las reformas democráticas de la región han destapado más prácticas deshonestas. Sin embargo, las medidas anticorrupción se multiplican debido

al descontento popular. Poco antes de las elecciones presidenciales de Brasil en 2002, Lula prometió crear una agencia contra la corrupción.

Y en Argentina, donde la frase “¡Que se vayan todos!” se ha convertido en popular eslogan anticorrupción, las ONG proponen novedosas reformas legales para luchar contra la corrupción en la Administración.

Todas estas son iniciativas dignas de aplauso, pero no está de más puntualizar que en la lucha contra la corrupción, América Latina no necesita más leyes; en todo caso, menos. La historia de la región está sembrada de códigos legales y constituciones que son constantemente modificados para adaptarlos a exigencias políticas de corto plazo, creando así más oportunidades para la corrupción. En Perú, por ejemplo, los legisladores debaten la que sería la decimotercera Constitución en sus 182 años de historia, una media de una Constitución cada 14 años. Haití y Venezuela han tenido más de 20 constituciones cada uno. Tal vez si los países latinoamericanos exportaran constituciones, tendrían mejores posibilidades de alcanzar los niveles de vida del llamado Primer Mundo.

Algunos historiadores y expertos culturales hablan del “legado ibérico” de América Latina para asegurar que la corrupción está en el ADN de los latinos. No es así. Como la mayoría de las personas, los latinoamericanos responden a los incentivos y a la información. ¿De qué sirven más leyes si los jueces no ganan lo suficiente para resistirse al soborno? Y cuanto más discreción guarden los funcionarios públicos sobre las decisiones financieras gubernamentales, más corrupción habrá –en América Latina y en cualquier otra parte–. Por último, un intrépido periodismo de investigación puede lograr más que un ejército de abogados o que las ONG mejor intencionadas. Las leyes peruanas anticorrupción no derrocaron el régimen corrupto del aparentemente intocable Alberto Fujimori en 2000: fue la emisión por televisión de los vladivideos con todos los sobornos y corrupciones de alto nivel.

“La globalización ha convertido a América Latina en la región con mayores desigualdades”

No, ya lo era. Y probablemente lo

será durante mucho tiempo. A pesar de unos pocos países relativamente más igualitarios, como Costa Rica o Uruguay, el 10% de la población con mayores ingresos de la región posee alrededor de un 40% de los ingresos totales, mientras que el 30% más pobre percibe menos del 8%. Además de la pobreza crónica, Brasil es el país con peor distribución de ingresos, por lo que no es extraño que el presidente Lula haya convertido en la prioridad de su Gobierno acabar con el hambre.

Por desgracia, esta desigualdad es un problema antiguo en la región que ha sobrevivido a los innumerables auges, caídas y giros de la política económica. Recientemente, unos economistas descubrieron que la distribución en América Latina mejoró en los años 60, se deterioró en la siguiente década y permaneció más o menos estable en los 90. Pero incluso si la globalización no incrementa necesariamente la desigualdad de ingresos, tampoco la resuelve. Como ha indicado la economista Nancy Birdsall, la desigualdad creció en algunas partes de América Latina durante el boom de inversiones de mediados de los 90, cuando los ingresos de capital se dirigieron cada vez más a activos financieros y beneficiaron a los que ya eran ricos.

Históricamente, las herencias naturales y la propiedad de la tierra determinaron la desigualdad. Los economistas Stanley Engerman y Kenneth Sokoloff mantienen que durante la época colonial las condiciones climáticas de las Américas eran muy apropiadas para ciertos cultivos, tales como el azúcar, producido de forma más eficiente en grandes plantaciones de esclavos. Más aún, las autoridades españolas premiaban a sus élites con tierras y con el control sobre los trabajadores. Estas condiciones llevaron a disparidades extremas en el poder y la renta.

Sin embargo, hoy la desigualdad de América Latina no nace de que unas pocas familias ricas posean la tierra y las industrias; es mucho más una cuestión de educación. Durante la década de 1990, los latinoamericanos con al menos educación secundaria mejoraron con más rapidez que aquellos que no la tenían. En Brasil y México, los que tenían tan sólo seis años de estudios ganaban el doble que los que no habían ido a la escuela. Por desgracia, la política educativa de América Latina ha agravado con frecuencia la desigualdad porque las élites prefieren dedicar los fondos a la educación universitaria antes que a escuelas primarias para la población con menos

ingresos.

“Su dependencia de los recursos naturales perjudica a América Latina”

No necesariamente. Históricamente, los países de la región se han identificado por los productos que vendían en los mercados globales: azúcar de Cuba, cobre de Chile, petróleo de Venezuela. Y durante décadas los teóricos de la dependencia han afirmado que los países desarrollados explotan estos recursos o que sus precios se comportan peor que los de los productos manufacturados que vende el todopoderoso Norte. Aunque las pruebas no aclaran si los precios globales han perjudicado sistemáticamente a sus exportaciones, los países latinoamericanos sí han sido vulnerables a los shocks y a la volatilidad de precios en los mercados mundiales de materias primas.

Por desgracia, el proteccionismo que inspiró esta vulnerabilidad en los años 60 sólo consiguió hacer más vulnerable a la región, al aislar las industrias locales de la competencia global, e hizo a sus economías aún más dependientes de los recursos naturales. En los últimos años, los países latinoamericanos han confiado menos en las exportaciones de materias primas. En los 90, las exportaciones regionales de bienes manufacturados crecieron a mucho mayor ritmo que las exportaciones agrícolas, minerales o de petróleo. Aún así, las materias primas no son necesariamente una maldición. El estudio del Banco Mundial de 2001 *De los recursos naturales a la economía del conocimiento* sostiene de forma convincente que lo importante no es lo que un país produce sino cómo lo hace. Tras examinar los casos estudiados en Costa Rica, México y Chile, los autores señalan que la cercanía a los grandes mercados, el conocimiento técnico, el capital humano y un transporte internacional más barato han cambiado las viejas nociones de los recursos naturales y las ventajas comparativas. “La dicotomía entre una economía basada en los recursos naturales y otra en el conocimiento es falsa”, argumenta el coautor del estudio, David de Ferranti. “Los recursos naturales tienen tanto potencial de progreso tecnológico y de crecimiento como muchos productos manufacturados”.

La dependencia de los recursos naturales causa problemas por razones políticas.

Los ciudadanos de países con muchos recursos naturales pueden desarrollar un sentido de derecho de propiedad o queja perpetua: “Si tenemos estos recursos, ¿por qué no somos ricos todos? Alguien debe estar robándonos”, donde “alguien” puede ser EE UU, gobiernos locales o nacionales corruptos, multinacionales, el FMI, inversores extranjeros u oligarquías nacionales. En otros casos, el desarrollo de los recursos se politiza. En Bolivia, un lucrativo proyecto de gas natural se ha retrasado y ha causado una crisis política y social por el país limítrofe (Perú o Chile) que alojará el gasoducto que llevará el gas al Pacífico y de allí a los mercados internacionales. Algunos activistas y políticos bolivianos se oponen de pleno a que sea Chile, pues los chilenos privaron a Bolivia de su acceso al mar en la guerra del Pacífico en los años 80 (¡1880, no 1980!). “Ese proyecto resolvería nuestro déficit de la balanza de pagos y del presupuesto”, dijo Sánchez de Lozada meses antes de dimitir. “Ésta es una cuestión de vida o muerte que cambiaría el futuro de Bolivia. Pero una guerra de hace 130 años es el principal obstáculo”.

“Estados Unidos debería tomar a Latinoamérica más en serio”

Pero no lo hará. A pesar del actual caos en la región, América Latina no es una prioridad para la política internacional de EE UU ni lo será en breve. Irak, Corea del Norte, Al Qaeda, Oriente Medio, Rusia, China o la economía de Japón preceden a Latinoamérica en la lista de prioridades para Washington. Basta recordar la rapidez con que la Administración Bush archivó la nueva era de relaciones con México tras el 11-S. Después de recorrer Washington de arriba abajo a principios de septiembre de 2001, Vicente Fox tuvo que volver a casa, con sus botas de cowboy, y explicar por qué sus amigos de EE UU ignoraban a México... otra vez. Una buena relación con EE UU es hoy lo corriente en la región, pero demasiada cercanía es contraproducente y despierta en la opinión pública un sentimiento antiestadounidense. Eso explica por qué los políticos latinoamericanos, por un lado, se mueren por hacerse fotos con cargos de EE UU y, por otro, atacan las “políticas neoliberales” de los gringos.

De igual manera, el presidente de EE UU, George W. Bush, se ha fijado en América

Latina cuando era absolutamente necesario o políticamente conveniente, como en la campaña presidencial de 2000, cuando, irónicamente, su relación con Fox ayudó a establecer las credenciales del gobernador de Texas en política exterior. Desde el fin de la guerra fría, la política de EE UU ha promovido el libre comercio o la más nebulosa “democracia de libre mercado” en la región. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) de 1994 personifica este enfoque, así como su reticente apoyo a los rescates del FMI de empresas en dificultades. Sin embargo, el abandono persiste. Bill Clinton fue el primer presidente de EE UU, desde Herbert Hoover, que no visitó América Latina en su primer mandato. Por ahora, “el libre comercio” es aún la respuesta automática de la Administración Bush a América Latina, y su próximo objetivo es la creación en 2005 del Área de Libre Comercio de las Américas para todo el continente. Pero, incluso si olvidamos los obstáculos políticos de este acuerdo, es poco probable que el comercio con Washington ayude a Brasil o a Argentina tanto como el NAFTA ayudó a México, por razones geográficas.

Por último, la falta de un enfoque político global sobre la región no debería sorprender. ¿Qué estrategia valdría tanto para los problemas de inmigración de México como para el caos político venezolano, la debacle económica argentina, las drogas en Perú y Bolivia, la guerra civil en Colombia o las incertidumbres de una Cuba post-Castro? EE UU tiene otras prioridades, y por eso los gestos simbólicos, como el reciente pacto bilateral con Chile, serán lo habitual, y Latinoamérica seguirá siendo marginal en la política exterior de EE UU.

[¿Algo más?]

Un ejemplo del triunfalismo con que América Latina alababa la economía de mercado es el Manual del perfecto idiotalatinamericano (Plaza & Janés, Barcelona, 1996), de Plinio Apuleyo Mendoza et al. En Un escrutinio a las reformas estructurales en América Latina, Eduardo Lora y Ugo Panizza examinan las reformas en la región (BID, Washington, 2002). Véase también, de Nancy Birdsall y Augusto de la Torre, Washington Contentious: Economic Policies for Social Equity in Latin America (Carnegie Endowment, Washington, 2000). Sobre la política de EE UU hacia la región en la Guerra Fría véase National Security and US Policy Toward Latin America (Princeton University Press, Princeton, 1987), de Lars Schoultz. En Ojos vendados: Estados Unidos y el negocio de la corrupción en Latinoamérica (Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 2001), Andrés Oppenheimer investiga los oscuros negocios de las multinacionales estadounidenses en Latinoamérica. Alberto Fuguet explicó el impacto cultural de la globalización en la región en 'Magical Neoliberalism' (FP, julio/agosto, 2001). Jorge Domínguez analiza la política regional en 'Latin America's Crisis of Representation' (Foreign Affairs, enero/febrero, 1997). Sobre las conexiones entre economía y política, véase La democracia importa: democracia y desarrollo en América Latina (BID, Washington, julio de 2003), de J. Mark Payne, Daniel Zovatto, Fernando Carrillo y Andrés Zavala. En el número de otoño de 2002 de Economía (vol. 3, nº 1), revista de la Asociación Económica de América Latina y el Caribe, se tratan las perspectivas sobre el crecimiento económico. Sobre obstáculos del crecimiento, véase The Latin American Competitiveness Report, 2001–2002 (Oxford University Press, Nueva York, 2002), del World Economic Forum y el Center for International Development (Universidad de Harvard). Para profundizar en los aspectos sociales, ver los informes de CEPAL Panorama Social de América Latina 2002-2003, de agosto de 2003, y Hacia el objetivo del milenio de reducir la pobreza en América Latina y el Caribe, y el informe del BID América Latina frente a la desigualdad. Informe de progreso económico y social en América Latina (BID, Washington, 1998).

¿Qué le queda a América Latina? Ningún remedio milagroso –ni las privatizaciones ni los derechos de propiedad ni la democracia o la dolarización– ha ordenado el caos regional. Ya que EE UU le presta sólo una atención simbólica, sus

líderes deben buscar soluciones propias. Para empezar: más reformas económicas, no menos; menos leyes, no más. [Carlos Lozada](#)

“Las reformas liberalizadoras han fracasado”

No. Tal vez la señal más

clara del desencanto de Latinoamérica con las reformas económicas liberalizadoras es la popularidad de *El malestar en la globalización* (Madrid, Taurus, 2002), del Premio Nobel de Economía Joseph Stiglitz, una mordaz crítica al “fundamentalismo de mercado” del Fondo Monetario Internacional (FMI). Fue uno de los libros más vendidos en Argentina, Colombia, Paraguay, Perú y Venezuela en 2002. “No tengo trabajo por la globalización”, se lamentaba el año pasado en Bogotá un arquitecto en paro, “¡Stiglitz dice una gran verdad!”. Muchos observadores han aprovechado la pésima trayectoria económica de la región en los últimos años para afirmar que las reformas de los 90 en América Latina –privatizaciones, liberalización del comercio, desregulación y apertura de los mercados de capitales–, conocidas como el Consenso de Washington, han fracasado estrepitosamente. Pero puede que el problema no sea el exceso de reformas, sino su escasez. Tras la década perdida de 1980 –de crecimiento estancado e inflación galopante en la región–, las reformas estructurales ayudaron a estabilizar sus economías (por lo general, la superación de la hiperinflación se da por sentada actualmente en Latinoamérica, lo cual sólo sirve para infravalorar ese gran logro). Los inversores respondieron con 66.000 millones de dólares (unos 54.300 millones de euros) en inversión directa extranjera entre 1990 y 1995, lustro en el cual la región creció una media del 4% anual.

¿Cómo se pasó de este periodo de relativo crecimiento a la crisis actual? Entre las causas están los bajos niveles de ahorro constantes, que obligan a los países a endeudarse en exceso; la incapacidad (o falta de voluntad) de algunos gobiernos para alcanzar superávit en los años buenos; la inestabilidad monetaria, y el contagio de la situación financiera mundial. La crisis actual no prueba que las reformas fueran una mala idea, pero sí demuestra que, aunque fueron un importante avance, no fueron suficientes para alcanzar un crecimiento sostenido.

Los impulsores de las reformas creyeron que las políticas de liberalización cuajarían con excesiva facilidad, después de décadas de desarrollo dirigido por el Estado. Tampoco vieron la vulnerabilidad de sus economías ante crisis financieras como las de Asia y Rusia en los 90, y subestimaron la necesidad de redes de protección social y reformas institucionales para mitigar la pobreza y la desigualdad a largo plazo. Aún así, los países que avanzaron más en sus reformas, como Chile, México y Perú, sufren ahora menos tensiones económicas que sus vecinos (Argentina también siguió aplicadamente las recetas de la reforma, pero la insostenible paridad de su moneda con el dólar dio al traste con sus logros). Y pese a la retórica populista, líderes nuevos, como el brasileño Luiz Inácio Lula da Silva, no se están desviando mucho de las políticas de mercado o de sus compromisos regionales o internacionales.

Los críticos del Consenso de Washington reclaman ahora con razón otras medidas, como la reforma fiscal, mayor gasto en sanidad y educación, e incluso un nuevo “contrato social de economía abierta” en Latinoamérica. Pero las soluciones deben diseñarse para cada país y sus problemas específicos; un modelo único, mágico, no funcionará. Puede ser una observación simple, pero es importante para una región amante de ideas grandiosas –como la teoría de la independencia, las reformas del mercado, la dolarización o los derechos de propiedad–, consideradas en su momento la solución para todos los problemas.

“La democracia ha sustituido al autoritarismo”

Por ahora. A pocas manzanas del palacio

presidencial de Buenos Aires, al otro lado del congestionado Paseo Colón, se levanta un temido edificio: el Cuartel General del Ejército. Las estatuas de soldados que en el parque de enfrente marchan bayoneta desenvainada –monumento a los héroes caídos en la inútil guerra de las Malvinas en 1982– son un recuerdo ominoso de lo peor de las hazañas militares. ¿Se puede recriminar a los presidentes argentinos democráticamente elegidos que observen constantemente a unos militares inquietos, que pueden tomar el poder al menor problema?

Por fortuna, la imagen de un asombrado señor presidente destituido por un generalísimo de gafas oscuras ya no es el arquetipo de la turbulenta política latinoamericana, como en gran parte del siglo xx. Asustados por la represión y la mala gestión de los regímenes militares, casi todos los países de América Latina se unieron a las naciones democráticas a finales de los 70 y durante los 80. Sin embargo, perdura el aura de un líder fuerte que puede enderezarlo todo. En los 90, presidentes democráticamente elegidos, como Alberto Fujimori en Perú y Carlos Menem en Argentina, asumieron poderes semiautoritarios. Ambos lograron aprobar las reformas económicas en congresos muy débiles y reescribieron la Constitución para permitir su reelección. Cuando los países prosperaban económicamente sus ciudadanos les perdonaban tales excesos. Las exquisiteces democráticas parecían superfluas ante tanto progreso y modernidad. Pero la corrupción de tales regímenes y su incapacidad para mantener el crecimiento hizo desaparecer su atractivo. Hoy en América Latina vemos jefes de Estado débiles e ineficaces, asediados por congresos fuertes y líderes hambrientos de poder. La popularidad de los presidentes es bajísima, y algunos gobiernos democráticos parecen incapaces de ser respetados dentro de sus fronteras. Y es cada vez más común que los ciudadanos no esperen que sus presidentes completen sus mandatos.

Aunque no por ello se espera una nueva oleada de golpes militares en Latinoamérica. Las protestas civiles y los cacerolazos son ahora un medio –caótico, pero democrático– más popular para los cambios de régimen. El presidente Fujimori abandonó el poder en Perú entre graves protestas en 2000; en Argentina, Fernando de la Rúa lo hizo en 2001; en Bolivia, Gonzalo Sánchez de Lozada tuvo que dimitir; el presidente de Venezuela, Hugo Chávez, podría ser el siguiente. A pesar de su apabullante victoria electoral en octubre de 2002, Lula podría afrontar

una situación similar si la economía de su país se deteriora. La luna de miel en Brasilia podría ser corta. Sin embargo, cuando a las fuerzas de oposición sólo les une su desprecio por el líder de turno, el régimen que le suceda no podrá ser sino uno dividido, débil e inestable. Ya sucedió en Ecuador, Perú y Argentina, e igual podría suceder en Venezuela. Los votantes latinoamericanos pronto podrían añorar los días de la estabilidad militar.

“Chile es la economía de mayor crecimiento en la región”

Sí en la década de 1990.

Ahora parece ser República Dominicana. El turismo, las remesas del exterior, las telecomunicaciones y la electricidad, y las zonas francas, le ayudaron a lograr un crecimiento económico anual medio de casi el 7% entre 1997 y 2001, cifra récord de la región y una de las más altas del mundo. Otra economía pequeña, Costa Rica, también demostró dinamismo en la segunda mitad de la década de 1990 gracias al crecimiento del turismo y a las inversiones del gigante de los microchips Intel, que tiene grandes operaciones en el país. La importancia de la empresa es tal que las cuentas nacionales en Costa Rica se calculan a veces con y sin Intel.

¿Qué pasó con el modelo chileno, tanto tiempo alabado por los reformadores como prueba de que la economía de mercado funciona y puede avanzar a la par con la reducción de la pobreza? Durante la década los 80 y parte de la siguiente, Chile marcó la pauta de Latinoamérica. Tras las liberalizaciones realizadas durante la dictadura de Augusto Pinochet, el crecimiento superó de media el 7% entre 1987 y 1995, la inflación fue estable, los salarios reales crecieron y el Gobierno logró superávit fiscal, y entre 1987 y 2000, el índice de pobreza cayó a la mitad.

Últimamente, el milagro chileno ha tenido algunos tropezones, a partir de la recesión en 1999. Y aunque su progreso muestra que la economía de mercado sí puede reducir la pobreza, otros elementos de la política chilena a veces se interpretan mal. Por ejemplo, la lección –controvertida y frecuentemente citada– de que la pequeña tasa que Chile imponía a las transferencias de ingresos de capital en los 90 demuestra que los países en desarrollo pueden imponer con éxito controles al capital para defenderse

de la especulación financiera. Los que apoyan estos controles olvidan a menudo que Chile eliminó ese impuesto en 1998 por miedo a la caída de la inversión extranjera debido a la crisis financiera de Asia. El creador de esa política, el ex presidente del banco central chileno Roberto Zahler, ha advertido además de que sólo los países con sólidas políticas fiscales y monetarias podrían considerar establecer tales controles preventivos.

Por último, la experiencia chilena no significa que sólo un régimen coercitivo y autoritario como el de Pinochet pueda construir una economía sólida en América Latina. Al contrario, Chile ha gozado de una larga tradición democrática; el Gobierno militar y la inestabilidad con el presidente Salvador Allende fueron una gran anomalía en su historia. El crecimiento de los años 90 debe mucho a la estabilidad política posterior a Pinochet y a instituciones muy profesionales, y no sólo a las reformas de la dictadura.

“La corrupción es mayor que nunca”

Cuidado. Pregunte a los directivos extranjeros cuál es el mayor obstáculo para el crecimiento económico en la región, y responderán al unísono: la corrupción. Sin embargo, a pesar de los estudios que muestran cómo la corrupción afecta al desarrollo en este o aquel país, otras naciones (China o EE UU) han vivido largos periodos de crecimiento, incluso inmersos en prácticas políticas o empresariales cuestionables. ¿Fueron corruptos algunos gobiernos latinoamericanos durante los años 50 y los 60? Con toda probabilidad lo fueron, pero eso no impidió que la región creciera muy rápidamente. De hecho, quienes culpan de los actuales problemas económicos de América Latina a los políticos corruptos olvidan que, por desgracia, la corrupción no es un desafío nuevo para la región. “En el pasado, la corrupción en política era algo esperado; uno era ministro para hacerse rico”, dijo el ex presidente de Bolivia Gonzalo Sánchez de Lozada, en un discurso en Washington en 2002. “Un ex ministro pobre era alguien realmente despreciable”.

La corrupción parece hoy mayor que antes sólo porque las reformas democráticas de la región han destapado más prácticas

deshonestas. Sin embargo, las medidas anticorrupción se multiplican debido al descontento popular. Poco antes de las elecciones presidenciales de Brasil en 2002, Lula prometió crear una agencia contra la corrupción. Y en Argentina, donde la frase “¡Que se vayan todos!” se ha convertido en popular eslogan anticorrupción, las ONG proponen novedosas reformas legales para luchar contra la corrupción en la Administración.

Todas estas son iniciativas dignas de aplauso, pero no está de más puntualizar que en la lucha contra la corrupción, América Latina no necesita más leyes; en todo caso, menos. La historia de la región está sembrada de códigos legales y constituciones que son constantemente modificados para adaptarlos a exigencias políticas de corto plazo, creando así más oportunidades para la corrupción. En Perú, por ejemplo, los legisladores debaten la que sería la decimotercera Constitución en sus 182 años de historia, una media de una Constitución cada 14 años. Haití y Venezuela han tenido más de 20 constituciones cada uno. Tal vez si los países latinoamericanos exportaran constituciones, tendrían mejores posibilidades de alcanzar los niveles de vida del llamado Primer Mundo.

Algunos historiadores y expertos culturales hablan del “legado ibérico” de América Latina para asegurar que la corrupción está en el ADN de los latinos. No es así. Como la mayoría de las personas, los latinoamericanos responden a los incentivos y a la información. ¿De qué sirven más leyes si los jueces no ganan lo suficiente para resistirse al soborno? Y cuanto más discreción guarden los funcionarios públicos sobre las decisiones financieras gubernamentales, más corrupción habrá –en América Latina y en cualquier otra parte–. Por último, un intrépido periodismo de investigación puede lograr más que un ejército de abogados o que las ONG mejor intencionadas. Las leyes peruanas anticorrupción no derrocaron el régimen corrupto del aparentemente intocable Alberto Fujimori en 2000: fue la emisión por televisión de los vladivideos con todos los sobornos y corrupciones de alto nivel.

“La globalización ha convertido a América Latina en la región con mayores desigualdades”

No, ya lo era. Y probablemente lo será durante mucho tiempo. A pesar de unos pocos países relativamente más igualitarios, como Costa Rica o Uruguay, el 10% de la población con mayores ingresos de la región posee alrededor de un 40% de los ingresos totales, mientras que el 30% más pobre percibe menos del 8%. Además de la pobreza crónica, Brasil es el país con peor distribución de ingresos, por lo que no es extraño que el presidente Lula haya convertido en la prioridad de su Gobierno acabar con el hambre.

Por desgracia, esta desigualdad es un problema antiguo en la región que ha sobrevivido a los innumerables auges, caídas y giros de la política económica. Recientemente, unos economistas descubrieron que la distribución en América Latina mejoró en los años 60, se deterioró en la siguiente década y permaneció más o menos estable en los 90. Pero incluso si la globalización no incrementa necesariamente la desigualdad de ingresos, tampoco la resuelve. Como ha indicado la economista Nancy Birdsall, la desigualdad creció en algunas partes de América Latina durante el boom de inversiones de mediados de los 90, cuando los ingresos de capital se dirigieron cada vez más a activos financieros y beneficiaron a los que ya eran ricos.

Históricamente, las herencias naturales y la propiedad de la tierra determinaron la desigualdad. Los economistas Stanley Engerman y Kenneth Sokoloff mantienen que durante la época colonial las condiciones climáticas de las Américas eran muy apropiadas para ciertos cultivos, tales como el azúcar, producido de forma más eficiente en grandes plantaciones de esclavos. Más aún, las autoridades españolas premiaban a sus élites con tierras y con el control sobre los trabajadores. Estas condiciones llevaron a disparidades extremas en el poder y la renta.

Sin embargo, hoy la desigualdad de América Latina no nace de que unas pocas familias ricas posean la tierra y las industrias; es mucho más una cuestión de educación. Durante la década de 1990, los latinoamericanos con al menos educación secundaria mejoraron con más rapidez que aquellos que no la tenían. En Brasil y México, los que tenían tan sólo seis años de estudios ganaban el doble que los que no habían ido a la escuela. Por desgracia, la política educativa de América Latina ha agravado con frecuencia la desigualdad porque las élites prefieren dedicar los fondos a la educación

universitaria antes que a escuelas primarias para la población con menos ingresos.

“Su dependencia de los recursos naturales perjudica a América Latina”

No necesariamente. Históricamente, los países de la región se han identificado por los productos que vendían en los mercados globales: azúcar de Cuba, cobre de Chile, petróleo de Venezuela. Y durante décadas los teóricos de la dependencia han afirmado que los países desarrollados explotan estos recursos o que sus precios se comportan peor que los de los productos manufacturados que vende el todopoderoso Norte. Aunque las pruebas no aclaran si los precios globales han perjudicado sistemáticamente a sus exportaciones, los países latinoamericanos sí han sido vulnerables a los shocks y a la volatilidad de precios en los mercados mundiales de materias primas.

Por desgracia, el proteccionismo que inspiró esta vulnerabilidad en los años 60 sólo consiguió hacer más vulnerable a la región, al aislar las industrias locales de la competencia global, e hizo a sus economías aún más dependientes de los recursos naturales. En los últimos años, los países latinoamericanos han confiado menos en las exportaciones de materias primas. En los 90, las exportaciones regionales de bienes manufacturados crecieron a mucho mayor ritmo que las exportaciones agrícolas, minerales o de petróleo. Aún así, las materias primas no son necesariamente una maldición. El estudio del Banco Mundial de 2001 *De los recursos naturales a la economía del conocimiento* sostiene de forma convincente que lo importante no es lo que un país produce sino cómo lo hace. Tras examinar los casos estudiados en Costa Rica, México y Chile, los autores señalan que la cercanía a los grandes mercados, el conocimiento técnico, el capital humano y un transporte internacional más barato han cambiado las viejas nociones de los recursos naturales y las ventajas comparativas. “La dicotomía entre una economía basada en los recursos naturales y otra en el conocimiento es falsa”, argumenta el coautor del estudio, David de Ferranti. “Los recursos naturales tienen tanto potencial de progreso tecnológico y de crecimiento como muchos productos manufacturados”.

La dependencia de los recursos naturales causa problemas por razones políticas. Los ciudadanos de países con muchos recursos naturales pueden desarrollar un sentido de derecho de propiedad o queja perpetua: “Si tenemos estos recursos, ¿por qué no somos ricos todos? Alguien debe estar robándonos”, donde “alguien” puede ser EE UU, gobiernos locales o nacionales corruptos, multinacionales, el FMI, inversores extranjeros u oligarquías nacionales. En otros casos, el desarrollo de los recursos se politiza. En Bolivia, un lucrativo proyecto de gas natural se ha retrasado y ha causado una crisis política y social por el país limítrofe (Perú o Chile) que alojará el gasoducto que llevará el gas al Pacífico y de allí a los mercados internacionales. Algunos activistas y políticos bolivianos se oponen de pleno a que sea Chile, pues los chilenos privaron a Bolivia de su acceso al mar en la guerra del Pacífico en los años 80 (¡1880, no 1980!). “Ese proyecto resolvería nuestro déficit de la balanza de pagos y del presupuesto”, dijo Sánchez de Lozada meses antes de dimitir. “Ésta es una cuestión de vida o muerte que cambiaría el futuro de Bolivia. Pero una guerra de hace 130 años es el principal obstáculo”.

“Estados Unidos debería tomar a Latinoamérica más en serio”

Pero no lo hará. A pesar del actual caos en la región, América Latina no es una prioridad para la política internacional de EE UU ni lo será en breve. Irak, Corea del Norte, Al Qaeda, Oriente Medio, Rusia, China o la economía de Japón preceden a Latinoamérica en la lista de prioridades para Washington. Basta recordar la rapidez con que la Administración Bush archivó la nueva era de relaciones con México tras el 11-S. Después de recorrer Washington de arriba abajo a principios de septiembre de 2001, Vicente Fox tuvo que volver a casa, con sus botas de cowboy, y explicar por qué sus amigos de EE UU ignoraban a México... otra vez. Una buena relación con EE UU es hoy lo corriente en la región, pero demasiada cercanía es contraproducente y despierta en la opinión pública un sentimiento antiestadounidense. Eso explica por qué los políticos latinoamericanos, por un lado, se mueren por hacerse fotos con cargos de EE UU y, por otro, atacan las “políticas neoliberales” de los gringos.

De igual manera, el presidente de EE UU, George W. Bush, se ha fijado en América Latina cuando era absolutamente necesario o políticamente conveniente, como en la campaña presidencial de 2000, cuando, irónicamente, su relación con Fox ayudó a establecer las credenciales del gobernador de Texas en política exterior. Desde el fin de la guerra fría, la política de EE UU ha promovido el libre comercio o la más nebulosa “democracia de libre mercado” en la región. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) de 1994 personifica este enfoque, así como su reticente apoyo a los rescates del FMI de empresas en dificultades. Sin embargo, el abandono persiste. Bill Clinton fue el primer presidente de EE UU, desde Herbert Hoover, que no visitó América Latina en su primer mandato. Por ahora, “el libre comercio” es aún la respuesta automática de la Administración Bush a América Latina, y su próximo objetivo es la creación en 2005 del Área de Libre Comercio de las Américas para todo el continente. Pero, incluso si olvidamos los obstáculos políticos de este acuerdo, es poco probable que el comercio con Washington ayude a Brasil o a Argentina tanto como el NAFTA ayudó a México, por razones geográficas.

Por último, la falta de un enfoque político global sobre la región no debería sorprender. ¿Qué estrategia valdría tanto para los problemas de inmigración de México como para el caos político venezolano, la debacle económica argentina, las drogas en Perú y Bolivia, la guerra civil en Colombia o las incertidumbres de una Cuba post-Castro? EE UU tiene otras prioridades, y por eso los gestos simbólicos, como el reciente pacto bilateral con Chile, serán lo habitual, y Latinoamérica seguirá siendo marginal en la política exterior de EE UU.

[¿Algo más?]

Un ejemplo del triunfalismo con que América Latina alababa la economía de mercado es el Manual del perfecto idiotalatinoamericano (Plaza & Janés, Barcelona, 1996), de Plinio Apuleyo Mendoza et al. En Un escrutinio a las reformas estructurales en América Latina, Eduardo Lora y Ugo Panizza examinan las reformas en la región (BID, Washington, 2002). Véase también, de Nancy Birdsall y Augusto de la Torre, Washington Contentious: Economic Policies for Social Equity in Latin America (Carnegie Endowment, Washington, 2000). Sobre la política de EE UU hacia la región en la Guerra Fría véase National Security and US Policy Toward Latin America (Princeton University Press, Princeton, 1987), de Lars Schoultz. En Ojos vendados: Estados Unidos y el negocio de la corrupción en Latinoamérica (Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 2001), Andrés Oppenheimer investiga los oscuros negocios de las multinacionales estadounidenses en Latinoamérica. Alberto Fuguet explicó el impacto cultural de la globalización en la región en 'Magical Neoliberalism' (FP, julio/agosto, 2001). Jorge Domínguez analiza la política regional en 'Latin America's Crisis of Representation' (Foreign Affairs, enero/febrero, 1997). Sobre las conexiones entre economía y política, véase La democracia importa: democracia y desarrollo en América Latina (BID, Washington, julio de 2003), de J. Mark Payne, Daniel Zovatto, Fernando Carrillo y Andrés Zavala. En el número de otoño de 2002 de Economía (vol. 3, nº 1), revista de la Asociación Económica de América Latina y el Caribe, se tratan las perspectivas sobre el crecimiento económico. Sobre obstáculos del crecimiento, véase The Latin American Competitiveness Report, 2001–2002 (Oxford University Press, Nueva York, 2002), del World Economic Forum y el Center for International Development (Universidad de Harvard).

Para profundizar en los aspectos sociales, ver los informes de CEPAL Panorama Social de América Latina 2002-2003, de agosto de 2003, y Hacia el objetivo del milenio de reducir la pobreza en América Latina y el Caribe, y el informe del BID América Latina frente a la desigualdad. Informe de progreso económico y social en América Latina (BID, Washington, 1998).

Carlos Lozada es editor gerente de Foreign Policy.

Fecha de creación
12 septiembre, 2007