

# Políticas sociales y mercados financieros internacionales en América Latina

RAMÓN CASILDA BÉJAR\*

*El autor analiza el estado de las políticas sociales y económicas llevadas a cabo en los últimos años en América Latina, así como la situación de estos países en los mercados financieros internacionales como medio para captar desarrollo y bienestar social. La evolución de las diferentes áreas no fue homogénea, y se estudian con más atención aquéllas que por su importancia para la región pueden ser más significativas.*

*Palabras clave: política social, política económica, mercado financiero internacional, América Latina.*

*Clasificación JEL: O54.*

## 1. Introducción

América Latina, avanza en el tercer año del nuevo siglo desde la encruzijada de caminos económicos, sociales y tal vez políticos, a pesar de enfilarse con el mayor empeño durante la última década del anterior siglo, la realización de profundos cambios estructurales de orden económico, institucional y político, que la proyectaban al nuevo siglo veintiuno como una región revitalizada, pujante y dispuesta a afrontar los retos de la modernización y del progreso económico y social.

Transcurrida la década, el balance es en verdad, realmente menos optimista que el proyectado; ciertamente, se trata de otro de los tantos episodios de la historia latinoamericana, en donde las actuaciones planeadas de índole político y económico, han sido sobrepasados por la dinámica de los hechos. La acción en estos ámbitos, ha transcurrido durante los últimos años, justamente a tratar de acortar esa brecha creciente entre

expectativas de bienestar y las realidades del retroceso económico.

Expectativas sociales, que se han difuminado peligrosamente al tensionarse las políticas internas en función de los mercados financieros internacionales, para justificarlas en función de ellos, lo cual ha conllevado que la inversión extranjera directa (IED) y de capital se hayan retraído en beneficio de países más estables y con gran potencial de crecimiento como China (que superó durante 2002 los 50.000 millones de dólares en IED, desbancando a EEUU como mayor país receptor), India, países del sudeste asiático, sin contar con otras naciones como Irlanda y Hungría.

En los últimos cinco años, América Latina ha pasado de una inversión en capital de 40.000 millones de dólares de promedio anual a los 20.000 durante 2002. También la IED se ha resentido considerablemente, pues desde una media anual durante el período 1995-1999 de 35.278 millones de dólares, ha pasado a los casi 19.000 millones de dólares durante el período 2000-2002. Estas son señales de clarísimas advertencias de que las cosas no avanzan y máxime en estos



COLABORACIONES

\* Autor del libro: *La Década Dorada. Economía e Inversiones Españolas en América Latina 1990-2000.*

momentos tan necesitados de financiación externa para compensar el bajo ahorro interno, situado en el 17 por 100, frente al 35-40 por 100 del sudeste asiático. Según los últimos datos, los recursos financieros (capital nuevo y préstamos, menos amortizaciones, intereses y dividendos) desde 1999 han descendido crecientemente, situándose durante el 2001 en un -0,3 por 100 del PIB, y calculándose que en 2002 alcanzó el -0,4 por 100. Cuáles pueden ser las consecuencias de este alto repentino (término acuñado por Rudi Dornbusch a partir de la expresión «no es la velocidad lo que mata, sino el alto repentino»), cuando los inversionistas comienzan a temer que los prestatarios no puedan cubrir sus obligaciones y entonces cunde el pánico y se agravan las crisis.

Estos puntos de IED, mercados financieros internacionales (capital) y estabilidad social, representan la situación actual del nudo gordiano por la que transita la economía latinoamericana, la cual durante 2002 experimentaba la mayor caída en su crecimiento económico: -1,1 por 100, solo superado por el del año 1983: -2,3 por 100 (la década perdida). Sin embargo, la evolución entre países no fue homogénea. Argentina, agobiada por una deuda externa de más de 136.000 millones de dólares (histórico nudo gordiano latente), y el fracaso en la búsqueda de un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, que supuso el fin de la convertibilidad y la pesificación de su economía, arrojó el peor resultado; su economía se contrajo en más del 11 por 100, después de una recesión continuada de cuatro años. Venezuela, con una situación complicada por su grave y larga crisis política, vio como su economía decrecía en más de un 7 por 100. Mientras, Uruguay y Paraguay registraban una caída próxima al 4 por 100. En cambio Perú, México y Ecuador, República Dominicana, Chile, y América Central registraban cifras positivas. También en 2002, se registró el segundo año consecutivo de crecimiento negativo por habitante -2 por 100, agravado por el hecho de que América Latina acumula cinco años de bajo crecimiento (desde la crisis asiática y rusa de 1997-98), entre otros motivos por una coyuntura internacional adversa. Añádase, que por primera vez desde fines de los años ochenta, la región transfirió recursos finan-

cieros netos al exterior, los términos de intercambio siguieron deteriorándose y la inflación subió hasta el 12 por 100 (el doble que en 2001), tras ocho años de control en la estabilidad de precios. Como consecuencia, empeoraron las condiciones de vida de un gran número de latinoamericanos y la pobreza aumentó en 7 millones de personas. La tasa de paro, subió desde el 8,4 por 100 en 2001 a 9,1 por 100 durante 2002, mientras que los salarios disminuyeron en promedio del 1,5 por 100, pero en algunas de las economías más grandes superaba ampliamente esta cifra, llegando hasta el 16 por 100 en Venezuela y casi hasta el 20 por 100 en Argentina, e incluso en Chile se acercó hasta los dos dígitos.

Respecto a estos indicadores sociales, durante el *World Economic Forum* (WEF) celebrado en Río de Janeiro (2002), que si bien culminó con los tradicionales compromisos renovados y ampliados para que latinoamérica no pierda definitivamente el tren de la modernidad del siglo XXI, fueron abordados directamente por el presidente del Banco Mundial; James Wolfensohn, al proclamar lo que de manera creciente se debate en la región: «la muerte del Consenso de Washington, cuya enseñanza emblemática es; que no se puede juzgar a los países solo por sus indicadores económicos, sino también por los sociales».

Si bien las propuestas del Consenso y la aplicación de sus puntos con distintos grados de intensidad según los países, han sido favorables en algunos aspectos y han acumulado un alto grado de sabiduría económica, que es necesario preservar y aprovechar, no obstante han demostrado unos resultados desalentadores para resolver los problemas económicos y sociales del continente, de modo que es necesario emprender una nueva «visión», basada en reducir la gran inestabilidad social que impide la confianza de la IED y los mercados financieros internacionales, desconfianza que limita y obstruye las posibilidades de mejora.

Ya en las reuniones de las sucesivas Cumbres Iberoamericanas de Cartagena de Indias y Oporto (1994 -1998), los Jefes de Estado y Presidentes en sus declaraciones formales, decidieron incorporar como metas fundamentales «la disminución de la pobreza, la educación y el buen gobierno».



COLABORACIONES

Ello supone una significativa extensión de las metas, que van más allá del ajuste y el crecimiento plasmados en el Consenso y demuestra que la reducción de la pobreza y la equidad han pasado al «primer plano» en la agenda del desarrollo. Advirtiéndolo que en el Consenso, tenía como meta luchar contra la pobreza, pero no en la redistribución de la riqueza.

Sin duda, este es un panorama «preocupante» para las empresas y bancos españoles como primeros inversores europeos y mundiales, comprometidos con los países, al haber apostado fuerte y decididamente por sus economías, que le han hecho alcanzar posiciones de liderazgo en sectores claves como el bancario, eléctrico, energético y de telecomunicaciones, además de una destacada presencia en construcción, infraestructuras, hotelero, de concesiones públicas para la explotación de autopistas, puertos y aeropuertos, y todo esto sin contar las innumerables empresas medianas que se han instalado o aliado con empresas locales a lo largo y ancho del continente, donde solo en México se contabilizan más de ochocientas empresas mixtas.

Por lo cual, es vital el rumbo que durante esta primera década tomarán estos países en cuanto a sus nuevos enfoques de política social, las cuáles deberían constituirse en un punto de referencia para la comunidad empresarial española a lo largo y ancho del continente. Precisamente, este punto se resalta en el WEF; «la necesidad del apoyo de las empresas internacionales más allá de la mera filantropía, extendiendo esta propuesta a los países desarrollados, recordándoles la contradicción existente entre sus peticiones de apertura de los mercados emergentes, frente al mantenimiento de los subsidios en su agricultura y otros sectores como es el caso de EEUU (con el acero brasileño que es más competitivo) y Europa (aunque recientemente ha revisado su Política Agraria Común, para facilitar las exportaciones de los países en desarrollo, algo de sumo valor para los países de la región)».

Por ello, las políticas sociales emprendidas por el Presidente de Brasil, Luiz Inacio Lula da Silva, son de la máxima importancia para su país, pero también para la región. Así «parece» que lo está entendiendo el Banco Mundial, al conceder el pri-

mer préstamo al gobierno de Brasil en apoyo del programa de desarrollo humano, para promover una mejor orientación, distribución y repercusión del gasto social por un importe de 505 millones de dólares. Este programa es importante para reducir el hambre y la pobreza mejorando la calidad y el alcance del gasto público en educación, salud y asistencia social, y para proteger a los grupos más pobres y más vulnerables frente a los efectos de las crisis económicas. La cuestión decisiva, como señaló Vinod Thomas, Director del Banco Mundial en Brasil es: «la mayor calidad del gasto público respaldado por esta iniciativa tiene como objetivo hacer posible que Brasil acelere el desarrollo humano al mismo tiempo que mantiene la responsabilidad fiscal». Estas políticas determinadas por este nuevo gobierno, son sin dudas uno de los más audaces experimentos realizados hasta la fecha para instaurar políticas sociales audaces, pero sin dejar atrás la responsabilidad fiscal en un entorno altamente difícil por la situación de estancamiento económico que se encuentra la economía mundial, junto al reordenamiento geopolítico después de la guerra de EEUU-Irak.

Brasil con la estabilidad que está demostrando, constatada con la consecutiva caída de su prima de riesgo, situada en torno a los 800 puntos, puede iniciar una nueva etapa económica, pero también social, altamente deseable para toda Latinoamérica. También, puede constituir una nueva etapa para el Banco Mundial, cuyo objetivo de combatir la pobreza y la desigualdad, en el convencimiento de conseguir un bienestar social que facilite y amplifique el desarrollo económico en toda América Latina.

Argentina, es el siguiente eslabón de recuperación después de haber soportado como se ha indicado, la crisis más dura de las últimas décadas. El Banco Mundial ha efectuado un préstamo a Argentina, cifrado en 500 millones de dólares, para apoyar los esfuerzos orientados a restaurar el crecimiento económico y el desarrollo, protegiendo al mismo tiempo los programas sociales que permiten mitigar los efectos adversos de la crisis sobre la población en situación de «pobreza». El Préstamo de Ajuste Estructural para la Transición Económica y Social, es parte de un esfuerzo con-



COLABORACIONES

certado de los organismos multilaterales para apoyar a Argentina durante su período de transición y sienta las bases para un programa más amplio a ser desarrollado y llevado a cabo por la nueva administración del Presidente Kichsner. Además, este préstamo apoyará al plan del gobierno de retirar las cuasi monedas federadas y provinciales, que ascienden a un valor equivalente de 7.800 de pesos, así como al continuado esfuerzo de las provincias por reducir el déficit. La eliminación de las cuasi-monedas ayudará a restablecer un sistema de pagos sólido basado en el *peso*. De esta manera se fortalece la capacidad del banco central para fijar la política monetaria. También permitiría normalizar las relaciones fiscales entre el Gobierno central y las Provincias, mejorar los intercambios comerciales nacionales, y ayudar a las familias de bajos ingresos y jubilados que tuvieron que aceptar pagos en cuasimoneda, sin olvidar que deberá asegurar los servicios básicos de salud y medicamentos esenciales. A tal respecto el director del Banco Mundial; Axel van Trotsenburg, declaró: «esperamos que este programa de transición ayude a consolidar la recuperación económica actual y sienta las bases para un nuevo programa del nuevo gobierno.»



COLABORACIONES

En consecuencia, pensamos que estas actuaciones de apoyo están en la dirección de complementar las de los nuevos gobiernos, pues de lo contrario, si constituyesen un barrera de humo que con el tiempo se difuminará, sabemos a donde puede conducir esta «farsa»: directamente al conflicto, al caos económico y social que a nadie en absoluto beneficia en una economía altamente interconectada y globalizada.

En cuanto a los mercados financieros internacionales como medio para conseguir el crecimiento y el bienestar social, es uno de los puntos (en sí mismo altamente complejo) recogidos en el Consenso de Washington. Este ha sido transitado con éxito por un país, Chile, que lo aplicó desde su heterodoxia obteniendo importantes enseñanzas, como fueron: instauración de política de excedentes fiscales con barreras a las entradas de capitales en las buenas épocas, estricta reglamentación bancaria junto a una política monetaria más discrecional, en vez de una basada en rígidas reglas. Como dice Ricardo Haus-

mann (Universidad de Harvard), estas políticas son necesariamente la segunda mejor opción, pues dan por sentado los defectos del mundo e intentan hacerle frente, mientras que una política más ambiciosa sería la que se concentrase en atacar estos defectos del mundo para vencerles, más allá del fortalecimiento de sus políticas macroeconómicas e institucionales. Hausmann, Eichengreen y Panizza, han diseñado una estrategia que posibilite la confianza de los mercados financieros internacionales, basada en la creación de una unidad contable: el índice EM, por mercados emergentes en inglés, basada en un conjunto diversificado de monedas de mercados emergentes y países en desarrollo. Esta unidad, representa las demandas de una economía más diversificada y por lo tanto será más estable, ya que impactos como cambios en los precios de las exportaciones que son positivos para algunas economías serán negativos para otras. Para que el incentivo no devalúe la moneda de los deudores en moneda local, la unidad debería referenciarse a un índice ajustado al nivel de los precios al consumidor de cada país. En términos históricos, esta unidad tiene excelentes propiedades de diversificación del riesgo para los inversionistas de países desarrollados: baja volatilidad, evaluación de las tendencias y correlación negativa con el consumo privado en sus propios países.

Considerando que desde los puntos del Consenso, se preparaba a un país para sobrevivir a un alto repentino de los flujos de los mercados financieros internacionales, la realidad implica una agenda muy diferente de la derivada del propio Consenso. En efecto, durante los buenos tiempos económicos, las políticas recomendadas, propician mayores entradas de capitales y, por consiguiente, mayores déficit de cuenta corriente. En dichos períodos, estos déficit reflejan la confianza que ponen los mercados financieros en el futuro del país. En contraste, en los períodos de un alto repentino en los flujos, lo que importa es la capacidad de generar excedentes en la cuenta corriente sin hundir la economía. Las políticas del Consenso, suponían que los flujos de capital serían dirigidos principalmente por la calidad de las políticas internas y los mercados financieros se veían como la mano infalible de Dios en la tierra, que

premiaba a los virtuosos y castigaba a los desobedientes. Los altos repentinos, si existían, se consideraban acontecimientos nacionales provocados únicamente por las ineficiencias internas, no contemplando que ocurriría un derrumbe internacional general. Por tanto, no se preparó a los países para enfrentarse a un mundo con flujos de capital poco «confiables».

Sobre este punto, Michael Pettis (Universidad de Columbia), considera algo tan lógico como evidente: una gestión adecuada de los balances nacionales de los países, resulta clave para evitar las catástrofes financieras. Por consiguiente, es la incorrecta comprensión del papel de la administración del pasivo, más que el capitalismo prebendario, los malos bancos y banqueros, o cualesquiera de las causas normalmente consideradas culpables de las crisis, lo que explica que los mercados se «colapsan» tan veloz y sorpresivamente.

Siguiendo a Pettis, en el sentido de que la arquitectura financiera actual puede mejorarse, esto es, la estructura del sector privado y las instituciones multilaterales de crédito, las relaciones entre los acreedores privados, y oficiales en caso de dificultades financieras, los mecanismos para la conducción de las crisis, entre otras variables, sin embargo, sostiene que las recientes crisis financieras no fueron una consecuencia del mal funcionamiento del sistema financiero internacio-

nal. Por el contrario, estuvieron relacionadas con la mala administración del pasivo de los países (¿corrupción?).

Puede decirse, que el problema de la arquitectura financiera actual, no reside en que los mercados financieros globales sean demasiados volátiles, o que el libre flujo de capitales resulten demasiados peligrosos, sino que en el diseño de las estructuras soberanas de capital, habitualmente no toman en cuenta la volatilidad. Aquí es precisamente donde el Fondo Monetario Internacional puede desempeñar un papel positivo. Antes que actuar como un médico que, después de una crisis, prescribe medicamentos potencialmente perjudiciales, por el contrario el FMI debería evaluar la administración de riesgo soberano y asegurarse de que los países emergentes construyan estructuras de capital estables, cuyo objetivo principal sea hacer que los choques se desvanezcan, no les golpeen con la intensidad acostumbrada y les desestabilice. En última instancia, la estructura de capital óptima no es suficiente para asegurar que un país económicamente atrasado se desarrollará rápidamente. No obstante, una estructura de capital incorrecta, garantizará que, sin importar cual sea el conjunto de políticas, su economía sufrirá una fractura antes de que pueda alcanzar sus objetivos económicos y sociales.



COLABORACIONES



## *SERVICIO DE ATENCIÓN AL SUSCRIPTOR*

El Boletín Económico de ICE pone a disposición de sus suscriptores un servicio telefónico y de fax, a fin de solucionar cualquier incidencia relacionada con la recepción, contenido, impresión e información de nuestras publicaciones

Teléf.: 91 349 39 65

Fax: 91 349 36 34

E-mail:

[buzon.oficial@sgese.dgpolcom.sscg.mcx.es](mailto:buzon.oficial@sgese.dgpolcom.sscg.mcx.es)

*No dude en llamarnos,  
le atenderemos personalmente*