

LA POLITICA ECONOMICA EN LATINOAMERICA: ¿EL FIN DE LA UTOPIA?

Ricardo Cortes

Para comprender el significado y alcance de la cumbre de jefes de Estado y de gobierno latinoamericanos e ibéricos en Madrid el 23 y el 24 de Julio, es indispensable conocer el panorama económico y político de los países latinoamericanos, cuya característica fundamental es la crisis del modelo populista de desarrollo y el reconocimiento de que existen límites objetivos a una política desarrollista y redistributiva a ultranza que, si no se toman en cuenta, producirán indefectiblemente la ruina del sistema económico y la consiguiente baja en el nivel de vida de las clases trabajadoras, a las que el modelo pretendía ayudar.

En efecto desde hace unos años los países latinoamericanos que seguían políticas económicas populistas -Méjico, Venezuela, Argentina, Perú- las han abandonado ante su fracaso y se han visto obligados a cambiar radicalmente de curso aceptando en su mayoría la amarga receta de los planes de estabilización impuestos por el FMI y por el Banco Mundial como condición al reciclaje de su deuda y a recibir nuevas ayudas, o en algunos casos como Venezuela, que subrayando su soberanía nacional se negó a aceptar el *diktat* de esas instituciones, adoptando políticas económicas que no difieren gran cosa de las preconizadas por el FMI.

No nos ocuparemos de los países latinoamericanos que se proponían, como Chile bajo Allende, o que consiguieron, como Cuba bajo Castro, imponer el modelo marxista (es un hecho poco conocido que aunque los sandinistas se declaraban marxistas, el modelo que estaban imponiendo en Nicaragua no era marxista puro, sino que se acercaba bastante al populismo). Su fracaso es evidente y su descrédito, total, salvo para visionarios fanáticos como Sendero Luminoso en Perú.

Características del modelo populista.

¿En qué consiste el modelo populista?. Aunque hay variaciones muy considerables entre los países, creemos que es posible diseñar un modelo general aplicable a todos ellos.

El populismo es mucho más que una política económica; es una visión de futuro que se propone movilizar las energías nacionales para conseguir un rápido desarrollo económico y, al mismo tiempo, disminuir las diferencias sociales intolerables que existen en el país, abandonando el concepto de lucha de clases y enfatizando el patriotismo y la movilización total de las energías nacionales mediante la intervención del Estado en la economía. Tiene un elemento de retórica muy considerable, que no hay que despreciar. Dejemos hablar a uno de los máximos exponentes del populismo, Alan García, ex-presidente de Perú, que decía en 1986 en su "Plan Nacional de Desarrollo 1989-90":

"La nueva política económica se propone sustituir una economía de conflicto y especulación por otra de producción y de consenso. En esta nueva economía, es posible hacer compatibles la estabilidad, el crecimiento económico y una distribución equitativa de la renta nacional mediante una planificación nacional que encuentra su expresión concreta en el diálogo y en acuerdos económicos y sociales. Necesitamos hacer compatibles

la eficiencia económica con la justicia social en un sistema productivo que pueda ser sustentado fundamentalmente por los recursos nacionales."

Para conseguir estos fines, el modelo populista acude básicamente a lo siguientes medios:

1. **Déficit presupuestarios.** No sólo no se presta demasiada atención a los déficit presupuestarios, sino que se fomentan, creyendo que una política de creación de empleo conseguida a base de esos déficit, al aumentar el nivel de vida de las masas (y por lo tanto la demanda total), hará que las fábricas del país que antes trabajaban por debajo de su capacidad trabajen a plena capacidad de modo que disminuyan los costes unitarios, aumente la oferta y el aumento de la demanda no produzca inflación.
2. **Control de cambios, de movimientos de capital y del comercio exterior.** Al aumentar la demanda global, aumenta también la demanda de importaciones. Como las reservas de divisas acabarán por agotarse, se recurre a las licencias de importación, limitadas a los artículos necesarios (materias primas, equipo capital), evitando las importaciones de lujo. Para evitar que el aumento de precios de las importaciones produzca inflación, se fija un tipo de cambio oficial por encima del que resultaría del mercado libre. Se prohíben las exportaciones de capital.
3. **Control de precios.** Para favorecer a las clases menesterosas, se fijan precios máximos a los artículos de primera necesidad y gran consumo (pan, maíz, electricidad), lo que supone la necesidad de subvenciones importantes que gravan fuertemente el Presupuesto. Poco a poco, los controles de precios se van extendiendo a otros bienes, al aumentar la escasez de éstos a causa de las restricciones a la importación.
4. **Sustitución de importaciones por producción local.** Siguiendo el análisis de la CEPAL y de la UNCTAD, según el cual la causa fundamental del subdesarrollo es la dependencia de la periferia (países subdesarrollados) respecto al centro (países ricos), que se manifiesta sobre todo en que los primeros exportan sólo materias primas a los ricos que les exportan productos acabados, los populistas intentan crear una industria local que sustituya a los productos importados.
5. **Creación de un fuerte sector industrial estatal.** Muchas de esas nuevas industrias sustitutivas de importaciones son creadas por el Estado y continúan siendo de propiedad estatal. Por desgracia, arrojan enormes déficit y sólo pueden subsistir a fuerza de subvenciones a cargo del Presupuesto.
6. **Nacionalización de las industrias de las multinacionales extranjeras.** Porque se considera que obtienen beneficios excesivos y que los repatrían esquilmando al país.
7. **Industrialización rápida.** Además de crear un fuerte sector estatal, los populistas, por lo general, apoyan a la industria local existente de propiedad privada, aumentando la protección arancelaria y, concediendo créditos a interés reducido, o exenciones al pago de aduanas, a las importaciones de bienes de equipo.
8. **Seguros sociales.** En la mayoría de esos países, la seguridad social era muy escasa o inexistente. Los gobiernos populistas tratan de crear un sistema de seguridad social de modelo europeo, aunque, por lo general, limitado, en la práctica, a los obreros industriales, ante la imposibilidad de extenderlo a los jornaleros agrícolas o al sector informal.
9. **Fuerte disponibilidad de capital extranjero.** (Aplicable a los experimentos populistas de los años setenta, pero no a los anteriores). A consecuencia de la enorme subida del precio del petróleo en 1973, los grandes bancos internacionales recibieron elevadísimos depósitos de los países productores, unos fondos que necesitaban urgentemente colocar para que produjesen beneficios. Los criterios de fiabilidad de los prestatarios

se hicieron muy laxos. Los países latinoamericanos consiguieron créditos muy considerables, que en las condiciones anteriores jamás hubiesen podido obtener, con los que financiaron en gran parte las políticas populistas, y que no pudieron amortizar en su día.

El trabajo "El Perú heterodoxo: un modelo económico" (1987), de Carbonetto y otros autores, resume así la esencia del populismo peruano, que puede aplicarse a los demás:

"Si es necesario resumir en dos palabras la estrategia económica adoptada por el gobierno en agosto de 1985, diremos que son *control* (es decir control de precios y costes, reconociendo que sólo puede hacerse temporalmente para los primeros 12 meses) y *gasto*, transfiriendo recursos a los pobres de modo que aumenten su consumo y creen una demanda que haga aumentar la producción, haciendo que las industrias utilicen del todo su capacidad de producción, antes infrautilizada."

Ascenso y caída del modelo populista.

Se puede diseñar un escenario de la aplicación, éxito inicial y fracaso final del populismo aplicable, con muy ligeras variantes, a todos los países, que consta de las fases siguientes:

1. **Estancamiento Previo.** La economía del país crece poco o nada, o incluso está en depresión, con la consiguiente baja en el nivel de vida, que afecta sobre todo a las clases trabajadoras. Hay una enorme desigualdad de ingresos entre los ricos y los pobres. El descontento y la exigencia de justicia social crecen. A veces, un plan de estabilización anterior ha conseguido que el déficit presupuestario disminuya a niveles tolerables o incluso haya desaparecido, que el déficit exterior se haya corregido y que exista un colchón de reservas que permita una política expansionista.

2. **Éxitos iniciales.** Los planificadores populistas se felicitan por el éxito de su programa: aumenta la producción, crecen los salarios reales, disminuye el paro. La baja en los inventarios y el aumento de las importaciones, financiadas echando mano de las reservas de divisas o reduciendo unilateralmente los pagos para el servicio de la deuda extranjera, hacen que se eviten escaseces y estrangulamientos en la producción que causarían inflación unidos al aumento de la demanda. La inflación se mantiene en niveles tolerables. El control de precios de artículos de primera necesidad o gran consumo, como electricidad, hace que la inflación sea sólo latente.

3. **Aparecen las dificultades.** Surgen estrangulamientos en la producción a causa del fuerte aumento de la producción para el consumo doméstico y de la escasez creciente de divisas. Los inventarios bajan a niveles preocupantes. Es preciso acudir a aumentos de precios, a devaluación y a aumentar el rigor de los controles de cambio y de comercio exterior. Crece la inflación y se decretan aumentos de salarios para compensarla. El déficit presupuestario sube de un modo preocupante a causa de subsidios a los artículos con control de precios y al cambio exterior, para conseguir que la devaluación no aumente la inflación.

4. **Las dificultades se agravan.** Se producen escaseces en los bienes de consumo, los estrangulamientos hacen bajar la producción y el agotamiento de las reservas de divisas no permite financiar las importaciones indispensables. Se produce una huida de capitales. El déficit presupuestario se hace gigantesco a causa de una inflación creciente y de la necesidad de aumentar los subsidios al consumo para evitar un descontento peligroso.

5. **Derrumbe.** La inflación se desborda. Como consecuencia, los salarios reales bajan y, en casos extremos, se llega a una inflación de 24.000% (Bolivia). El descontento de la población aumenta y hace temer una revolución, en especial si se toman las medidas de austeridad necesarias para frenar la inflación y evitar

la desmonetización de la economía. Con frecuencia se acaba con un golpe militar. El gobierno resultante toma las medidas impopulares necesarias.

Balance de resultados del modelo populista.

Para sus partidarios, el populismo no es sino una lucha contra una oligarquía terrateniente, casi siempre exportadora, que no invierte en el país, sino refugia su capital en paraísos fiscales, y explota a campesinos jornaleros sin tierra. Lucha contra ella una coalición compuesta por patriotas que representan los intereses del sector público, de la industria local, de los obreros industriales, y de la pequeña burguesía. El fracaso del populismo se debe a la intervención del capital extranjero que se beneficia de las exportaciones a bajo precio de la oligarquía dominante.

Los populistas exageran. El fracaso del modelo populista no se debe a la intervención extranjera, sino a la falta de realismo de las políticas que sigue, salvo en un caso -Nicaragua- donde un factor importante fue la intervención extranjera, en este caso norteamericana. Los fines del populismo no sólo son legítimos, sino muy encomiables, pero los medios para conseguirlos son equivocados y acaban arruinando la economía del país, y haciendo que el nivel de vida de la clase trabajadora sea, al acabar el período populista, inferior a cuando comenzó.

Habría que plantear el problema de modo diferente: en vez de preguntarse si el populismo ha fracasado o no, hay que reconocer, porque salta a la vista, que una política que descansa fundamentalmente en medidas de expansión fiscal y monetaria acompañadas de controles (la esencia del populismo) no puede tener éxito si los responsables olvidan que la reactivación es eficaz sólo durante un breve período inicial, que los controles coercitivos no pueden durar mucho y que es muy difícil que funcionen sin una Administración eficiente e incorruptible (de la que, en la mayoría de los casos, no se dispone), y en especial que hay límites objetivos a una política monetaria y fiscal expansiva impuestos por la balanza de pagos, la capacidad productiva y la capacidad de ahorro internos, y la posibilidad de acudir a la financiación internacional, y que si esos límites objetivos no se respetan, se llega inevitablemente al desastre. La retórica nacionalista de unión en vez de lucha de clases, de mejorar la suerte de las clases menesterosas, de crear un sistema de seguridad social, de fomentar la industria nacional, no es de despreciar ni mucho menos, y puede constituir un motor importante de desarrollo; pero si los gobernantes se dejan arrastrar por esa retórica, como ha ocurrido con frecuencia (pensemos, por ejemplo, en Alán García en Perú) y olvidan las limitaciones objetivas mencionadas más arriba, fracasarán sin remedio.

El postpopulismo: estabilización y liberalización.

¿Qué han hecho los países latinoamericanos al fin de cada experimento populista?. ¿Qué medidas han tomado para remediar la situación?. ¿Cuál ha sido su resultado inicial?. Aun reconociendo que, de entrada, una fase transitoria de austeridad (con la consiguiente baja en el nivel de vida que afectará sobre todo a los pobres) es quizá inevitable, ¿qué perspectivas hay de conseguir un crecimiento satisfactorio después de ella?. Incluso si se reanuda el crecimiento económico, ¿se produce una mejor distribución de la renta nacional y una disminución de la pobreza?.

Es demasiado pronto para contestar a esas preguntas. La mayoría de las políticas post-populistas son bastante recientes, y habrá que esperar algún tiempo para opinar con fundamento sobre su eventual éxito o fracaso. Además difieren considerablemente según los países. Expondremos en detalle la política de un país muy representativo, Argentina, y luego nos referiremos brevemente a algunos otros.

ARGENTINA.

Perón es, sin duda, el más señero gobernante populista. Subió al poder en 1946 prometiendo una industrialización rápida y la liberación de la influencia extranjera. Enseguida los salarios aumentaron rápidamente: 25% en 1947 y 24% en 1948, así como los pagos por seguridad social, que se extendió a amplias capas de la población. Esto fue posible sin tensiones en la economía y en el Presupuesto gracias a que los precios de exportación argentinos subieron enormemente al fin de la segunda Guerra Mundial: se exportó el mismo volumen en 1948 que en 1945, pero los ingresos en dólares fueron más del doble. Aumentó rápidamente la producción industrial. Gracias al monopolio estatal de exportación agrícola, los precios interiores de la alimentación no aumentaron y el gobierno financió, con la diferencia entre los precios internos y externos, los gastos sociales y las ayudas a las inversiones industriales. Se nacionalizaron los ferrocarriles, los teléfonos y otros servicios públicos con amplia compensación.

Las dificultades comenzaron en 1949. La relación real de intercambio de las exportaciones argentinas empeoró fuertemente a consecuencia del ajuste de las economías europeas, que disminuyó sus importaciones de alimentos, y del proteccionismo norteamericano. La balanza comercial entró en déficit. Las reservas de divisas se agotaron. Los bajos precios que el monopolio estatal argentino pagaba a sus productores agrícolas desanimaron los aumentos de producción. Las exportaciones agrícolas ya no bastaban; se acudió a la expansión de la oferta monetaria para financiar las inversiones y demás gastos estatales, con la consiguiente inflación, que llegó al 31% en 1949. El gobierno se vio obligado a imponer un severo programa de estabilización restringiendo el crédito, disminuyendo los gastos presupuestarios y fijando límites a los aumentos de precios y salarios. Se establecieron incentivos a la agricultura y se trató de atraer al capital extranjero, un giro de 180 grados respecto a la retórica anterior contra las multinacionales. El gobierno se hizo cada vez más autoritario para acallar el descontento de la población que veía disminuir su nivel de vida. En 1955, lo derribó un golpe militar, seguido de elecciones en las que se prohibió participar al partido peronista. La prohibición duró hasta 1973, aunque no sirvió para gran cosa, ya que el presidente Frondizi, elegido en 1957 lo fue gracias al apoyo explícito de Perón exilado en España. En 1962, otro golpe militar destituyó a Frondizi.

No detallaremos las políticas de los gobiernos que siguieron al primer mandato de Perón. Únicamente diremos que éste fue elegido de nuevo Presidente en 1973, con una mayoría arrolladora, y que murió en julio de año siguiente, sucediéndole su viuda, que no pudo evitar las luchas intestinas dentro del partido, continuando la degradación de la economía, sucediéndose fases populistas con éxitos iniciales que pronto se marchitaban, seguidas por estabilizaciones, hasta acabar con el golpe militar de marzo de 1976, que impuso una dictadura militar que tampoco pudo arreglar las cosas, y que acabó con la derrota argentina en la guerra de las Malvinas. Tras la presidencia democrática del radical Raúl Alfonsín en 1989, fue elegido el peronista Carlos Menem, que a poco de tomar posesión anunció la implantación de una política de liberalismo económico y apertura al extranjero, radicalmente opuesta al populismo preconizado desde siempre por su partido.

La situación económica era desesperada. En los años 1981-1990 la inflación anual de precios al consumo fue, como media, de un 450%, llegando un año al 20.000%; el PIB *per capita* bajó más de un 20%; las inversiones bajaron de un 23 a un 8% del PIB. Se llegó incluso a asaltos a los supermercados por una población hambrienta, en un país en el que no muchos años antes incluso los pobres podían comer cada día su "bife" de 250 gramos o más. Se comprende que la población aceptase las medidas de Menem. La alternativa era ver como la situación continuaba empeorando.

Menem no fue el primero que intentó arreglar la situación. En 1985 el plan Austral de su antecesor Alfonsín tuvo un gran éxito inicial, dominando la inflación, pero pronto se derrumbó al no poder evitar que continuasen los enormes déficit presupuestarios, al descansar en controles de precios y salarios, al descuidar el lado de

la oferta permitiendo que siguiesen las prácticas oligopolísticas de empresas y sindicatos obreros, y al ser incapaz de devolver la confianza y cortar la fuga de capitales.

La nueva política empezó de veras en Enero de 1991 con el nombramiento de Domingo Cavallo, un economista que había estudiado en Harvard, como Ministro de Economía. En abril siguiente se promulgó la Ley de Convertibilidad, haciendo el austral plenamente convertible al tipo de 1.000 por dólar (más tarde se sustituyó el austral por el peso a un cambio de 1000 por 1), exigiendo un respaldo al 100% de la base monetaria por oro o reservas de divisas, y prohibiendo la indiciación de salarios y otros contratos. Es decir: 1) ya no se puede acudir a imprimir billetes para financiar déficit presupuestarios; 2) si el banco central tiene que vender pesos para sostener la cotización del peso, la oferta de dinero disminuye automáticamente, y 3) la inflación (el pasado abril era del 30% anual) no produce automáticamente una subida de salarios en la misma cuantía. Los mecanismos que aceleraban automáticamente la inflación se han roto, en parte a costa de los perceptores de rentas salariales, que de todos modos se encuentran mejor que en la época anárquica anterior de desabastecimiento.

Los resultados de la reforma Cavallo han sido impresionantes: en abril de 1992, los precios de las acciones habían subido en un 500%, el precio de la deuda exterior argentina en el mercado secundario, que era de un 13% de su valor nominal, había subido al 45% (lo que hace pensar que los inversores extranjeros todavía dudaban que Menem pueda continuar su política ortodoxa), los tipos de interés en los depósitos a plazo, que eran de alrededor de un 50%, habían bajado en abril al 10%, el nivel más bajo desde hace 10 años, y, lo que es más importante, la inflación ha bajado dramáticamente: sólo un 0,8% mensual el pasado junio.

Los elementos fundamentales de la reforma Cavallo son:

1. **Eliminación del déficit presupuestario.** Este bajó al 1,8% del PIB en 1991, aunque parte de la mejora se debe a los ingresos resultantes de las privatizaciones. Se suprimieron las subvenciones a la industria privada, y se está reduciendo drásticamente el número de funcionarios y combatiendo duramente la evasión fiscal (así, el 18 de mayo pasado fueron detenidos y llevados a declarar más de 1.000 propietarios de yates de lujo y de residencias de vacaciones en España, Francia, EE.UU. y Uruguay por supuesta defraudación de impuestos). El gran problema es cómo obligar a los gobiernos regionales (no olvidemos que Argentina es un estado federal) a que reduzcan sus déficit.

2. **Privatizaciones.** En 1990-91, se privatizaron los teléfonos, Aerolíneas Argentinas (vendida a Iberia, en cuya venta han surgido ciertas dificultades), dos estaciones de televisión, unos 10.000 Kms. de carreteras y algunos ferrocarriles, reduciendo así la deuda exterior en unos 7.000 millones de dólares, al sustituir deuda exterior por acciones de las compañías privatizadas. En 1992, se están privatizando las empresas eléctricas, las de gas y traída de agua, y el resto de los ferrocarriles. El gobierno se propone que a finales de 1992 se hayan vendido al menos el 51% de todas las empresas estatales, salvo las petrolíferas, y conseguir en 1992, gracias a las privatizaciones, ingresos equivalentes al 1,2% del PIB. El gobierno incluso se ha atrevido a atacar el tabú que prohíbe privatizar, ni siquiera en parte, los yacimientos petrolíferos, y ha firmado concesiones de larga duración para explotación y desarrollo petrolíferos. Se propone privatizar la empresa estatal de petróleos en 1993.

3. **Apertura al exterior.** Se han suprimido los cupos a la importación, salvo en automóviles, y las tarifas aduaneras han bajado a una media del 8%, comparada con más del 40% a fines de los años ochenta. Se han suprimido también los impuestos a la exportación. Se han tomado medidas para atraer a las inversiones extranjeras.

4. **Supresión de prácticas oligopolísticas del lado de la oferta.** El pasado octubre se decretó la libertad de precios, de horas de abrir y cerrar establecimientos, de tarifas de las profesiones (abogados, arquitectos,

etc.) y la supresión de barreras de entrada a los mercados. Se descentralizaron las negociaciones salariales, permitiendo que las negociaciones se hagan a nivel de empresa.

El éxito de la nueva política ha devuelto la confianza del mercado internacional de capitales y de los organismos financieros internacionales. El FMI concedió el pasado marzo un crédito ampliado de financiación (*extended financing facility*) de 3.000 millones de dólares.

La deuda exterior argentina es de unos 75.000 millones de dólares, de ellos unos 7.000 son deuda oficial (de gobierno a gobierno o con los organismos internacionales) y el resto con los bancos. El 1 de julio se completó un acuerdo sobre los 23.000 millones de dólares de deuda con los bancos a plazo medio y los 8.000 millones de atrasos de intereses. El 25 de junio se anunció que el gobierno argentino y los principales bancos acreedores habían llegado a un acuerdo sobre reestructuración de la deuda a largo plazo siguiendo las normas del plan Brady. Se espera que los demás bancos acreedores lo aprueben y se pueda firmar en septiembre. EL 3 de julio, el gobierno argentino anunció que habían comenzado conversaciones exploratorias para reestructurar la deuda oficial, recalcando que no pedía su reducción graciosa, sino sólo aplazamiento en el pago.

ENSEÑANZAS DE LA EXPERIENCIA ARGENTINA.

Es innegable que la nueva política ha conseguido éxitos notables, suprimiendo distorsiones que impedían el crecimiento económico y abriendo el camino a una nueva prosperidad. Pero ha tenido un coste: la baja en los salarios reales, que ha afectado a una parte considerable de la población más pobre, aunque no tanta como podría suponerse, dada la prevalencia tanto en Argentina como en el resto de Latinoamérica, del sector informal, no declarado a Hacienda ni a la seguridad social, que no se ve demasiado afectado por la estabilización. Se echa de menos, por lo tanto, la falta de una "red de seguridad" que proteja a esas capas sociales de la baja en el nivel de vida resultado de la primera etapa de la estabilización, red que, de hecho no existe en ninguno de los países latinoamericanos que han emprendido la nueva política liberalizadora.

De todos modos, hay que concluir que, hasta ahora, el balance de la política liberalizadora argentina es positivo. Sin embargo, antes de preconizarla como una panacea aplicable al resto de Latinoamérica, hay que tener en cuenta:

1. Que las diferencias sociales en Argentina son mucho menores que en el resto de Latinoamérica: los ingresos del 20% más rico son 11 veces los del 20% más pobre (según otros cálculos -Lecaillon en 1984-, sólo 7 veces), mientras que en Brasil y Méjico son, por lo menos, 16 veces, y en otros países, como Venezuela o Perú, mucho más, incluso hasta 30 veces según algunos. Una política de austeridad, que empieza reduciendo los ingresos de parte de los más pobres es muy difícil de mantener cuando las diferencias sociales son muy grandes. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que la política populista, en muchos casos, no se ocupa de los verdaderamente miserables, como los jornaleros agrícolas (en Brasil) o los campesinos de subsistencia (como en Perú) o los trabajadores del sector informal (en la mayoría de esos países) y sólo favorece a una parte, si bien considerable, del proletariado urbano; en especial, el empleado en empresas estatales con enormes déficit. La estabilización se hace a costa de los asalariados con empleo fijo y de las empresas estatales, pero no afecta gran cosa a los jornaleros agrícolas y a los trabajadores del sector informal, generalmente mucho más pobres que los anteriores.

2. Que Argentina es un país extraordinariamente rico en recursos naturales, lo que supone que simplemente eliminando los obstáculos al desarrollo de las fuerzas productivas el país prosperará. Un plan a la argentina difícilmente tendría éxito en un país pobre como, por ejemplo, Perú.

3. Que los descontentos en Argentina no tenían un partido político que los representase: el plan lo impuso el presidente del partido peronista, que representa los sindicatos; la única alternativa viable, el partido radical de Alfonsín, pero todavía más liberal. En los demás países latinoamericanos, hay partidos que podrían canalizar el descontento. Igualmente, en Argentina, la población estaba harta de largos años de terrorismo, primero de la extrema izquierda y luego de la represión militar, lo que no ocurre en otros países (recordemos a Sendero Luminoso en Perú).

En suma, sería aventurado creer que una estabilización seguida de un liberalismo "riguroso, puro y duro" como el del plan argentino vaya a tener el mismo éxito en otros países en los que no se dan las características citadas. La cuesta arriba será mucho más difícil. Además, para paliar los primeros efectos nocivos de la estabilización (la baja en el nivel de una parte de la población), sería preciso establecer, tanto en ellos como en Argentina una "red de seguridad" que protegiese a los más pobres -algo nada fácil sin una burocracia eficiente de la que no se dispone-, o recurrir a una dictadura que obligue a la población a aceptar una baja en el nivel de vida, como ha ocurrido en Chile, compensada con la esperanza de que luego vendrán tiempos mejores.

MEJICO.

La experiencia mejicana, lo mismo que la argentina, es un ejemplo de que es posible, sin demasiados deterioros, salir de las contradicciones de un populismo utópico y empezar de nuevo el desarrollo sobre una base más firme. Méjico tiene una ventaja a este respecto: la implantación de una política racional de estabilización y desarrollo (con los sacrificios inevitables que supone) se va facilitada por el sistema político mejicano, una semi-dictadura de partido -la del PRI, Partido Revolucionario Institucional- que permite que haya partidos de oposición, pero que gobierna Méjico sin interrupción desde 1930 gracias a su control de los sindicatos obreros y de los campesinos de los ejidos (comunidades campesinas sin propiedad privada creadas por la reforma agraria) y al fraude en las elecciones, una dictadura suavizada por libertad de expresión y prensa, y por una retórica progresista de protección a las clases más pobres. La política económica mejicana se caracterizaba por una sucesión de períodos populistas que acababan en inflación y crisis de balanza de pagos, y que obligaban a emprender una política de estabilización que afectaba, sobre todo, a las capas más pobres de la población. No merece la pena detallarlos uno por uno.

Al empezar el mandato (1983-1988) del presidente Lamadrid en diciembre de 1982, las consecuencias típicas del populismo (inflación, déficit presupuestario y exterior desbordados, deuda exterior creciente) hicieron inevitable un ajuste, que tomó la forma clásica: reducción del déficit presupuestario, política monetaria restrictiva con un tipo de interés real muy positivo, política salarial moderada, un tipo de cambio subvalorado para favorecer las exportaciones y liberalización de controles. Se consiguió un considerable superávit de cuenta corriente, con una fuerte restricción de las importaciones y un enorme aumento de las exportaciones (gracias, sobre todo, a las maquileras, fábricas en la frontera con EE.UU. que importan materias primas y semielaboradas y exportan productos acabados), y una mejora espectacular del balance público, con superávit primario (es decir excluido el servicio de la deuda interna). Pero el coste fue elevado: el crecimiento económico en el período 1982-88 fue prácticamente nulo, los salarios reales disminuyeron grandemente, se redujeron los gastos públicos sociales, el servicio de la deuda interna llegó al nivel disparatado de un quinto del PIB y la inflación siguió aumentando como antes.

La indiciación creciente de los precios estaba a punto de producir hiperinflación, cuando al subida al poder del presidente Salinas, en diciembre de 1988 (su mandato cubre 1988-94), permitió, por fin, enfrentarse de una vez con el problema de la inflación de un modo que tiene elementos corporativos contrarios a la ortodoxia económica, pero que ha dado muy buenos resultados: la concertación social entre los representantes de los sindicatos obreros y campesinos, de las organizaciones empresariales y del gobierno, todos o casi todos

miembros del PRI, lo que ha hecho posible que los obreros y campesinos acepten los sacrificios inevitables y se llegue a un acuerdo, al llamado "Pacto de Solidaridad Económica", que empezó depreciando la divisa mejicana hasta 2.198,5 pesos por dólar, aumentando los precios de los bienes y servicios públicos hasta compensar la inflación, subiendo el tipo de interés interno (letra del Tesoro a 28 días) 45 puntos, llegando a casi el 160% anual, reduciendo así la liquidez del sistema, y aumentando los salarios en un 38% para compensar el poder adquisitivo perdido por culpa de la inflación. Se redujo el gasto público hasta conseguir, en los primeros meses de 1988, un superávit primario de un 10% del PIB, y se redujo el crédito bancario en un 25% en términos reales. La concertación social se basó en la congelación de los salarios mínimos así como de los precios del sector público y de 80 artículos de primera necesidad que componen la llamada "canasta básica". Las nuevas medidas rebajaron notablemente la inflación heredada de la época Lamadrid hasta un 8,3% mensual.

Los representantes de obreros, empresarios y gobierno siguieron reuniéndose regularmente para examinar la situación y modificar, en su caso, las medidas tomadas en el período anterior, bien manteniendo la congelación de los precios y salarios mencionados, bien aumentándolos si se estimaba necesario. A fines de 1988 la concertación había conseguido parar la espiral inflacionaria, el tipo de interés nominal se había reducido espectacularmente, aunque el real continuaba siendo positivo, y el gasto público se había reducido. El coste de la estabilización, en términos de crecimiento perdido, fue muy pequeño: el PIB creció 1,1% en 1988, sólo 0,4 menos que el 1987; la inversión privada incluso aumentó en 10,1% en términos reales.

La concertación siguió en 1989 con el llamado "Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico", similar al anterior, pero con el énfasis cambiado hacia el crecimiento, protegiendo al mismo tiempo el poder adquisitivo de los salarios y tratando de reducir la carga del servicio de la deuda externa que, por culpa de la prodigalidad de las épocas populistas anteriores, había subido a alturas insostenibles, a pesar de que el país había disfrutado durante años del maná de los ingresos del petróleo, que con una administración más previsora hubiesen podido disminuir radicalmente la deuda externa.

La recuperación de la fiabilidad como pagador de Méjico ha hecho posible la reducción y reescalonamiento de los pagos de la deuda mediante el plan Brady en 1989, que no vamos a describir aquí, y cuyo efecto fue el reducir esa carga hasta un 35% según los casos, recibir nuevo capital y reducir las transferencias netas al exterior del 6,4% del PIB en 1988 a menos del 3%. En junio de 1982, la inflación ha bajado hasta el 10%.

Un factor fundamental de la mejoría económica mejicana es la mejora de las expectativas causada por el acuerdo de libre cambio con EE.UU. y Canadá, en curso de negociación y que podría ser ratificado por el Congreso de los EE.UU. después de noviembre próximo, pasadas las elecciones presidenciales en ese país; una mejora que ha causado ya una oleada importante de inversiones extranjeras en Méjico, que esperan así exportar a los EE.UU. gracias a los bajos salarios mejicanos comparados con los americanos. Los inversores extranjeros han recuperado la confianza, ha tenido lugar una considerable repatriación del capitales, los fondos conseguidos con las privatizaciones han mejorado la situación presupuestaria.

En suma, a pesar de costes no despreciables ni mucho menos (el salario mínimo, que se aplica a la mayoría de los trabajadores no afiliados a sindicatos poderosos, bajó en poder adquisitivo en un 35,5% entre 1982 y 1987, aunque podría alegarse que la culpa fue no del plan Salinas, que comenzó en 1988, sino del plan Lamadrid, anterior y que fracasó; bajo Salinas, entre enero de 1988 y septiembre de 1989, ese salario mínimo bajó menos, sólo un 18,7%), se puede afirmar que el balance de la Administración Salinas es positivo: ha creado bases firmes para el progreso futuro y ha corregido, con un coste no despreciable, pero que difícilmente hubiese podido ser menor, los errores de épocas populistas anteriores.

BRASIL

Una sucesión deprimente y descorazonadora de períodos populistas que fracasan, seguidos de estabilizaciones que no consiguen mejorar de modo duradero la situación, caracterizan la evolución económica brasileña desde el principio de los años ochenta. Sería ocioso detallarlos por separado. Nos ocuparemos solamente del pasado reciente, desde la subida al poder, en elecciones libres del Presidente Collor, en marzo de 1990, que introdujo enseguida un plan de estabilización. La situación era desastrosa: la deuda externa ascendía a 107.000 millones de dólares, la inflación fue de 1.765% en 1989, la miseria aumentaba.

El plan de estabilización fue radical: congelación de los depósitos bancarios y de ahorro, tanto de empresas como de particulares, por 18 meses, salvo el equivalente de 1.100 dólares para pagos corrientes, congelación de precios y salarios; liberalización del control de cambios; aumentos sustanciales de las tarifas de servicios públicos, y anuncio de numerosos privatizaciones.

Aunque el plan pudo reducir la inflación a un 20%, su coste social fue elevado, con una gran disminución de la producción industrial, agravada por huelgas en el sector público y empresas estatales, cuyo personal no se resignaba a perder su situación privilegiada anterior respecto al resto de la clase obrera y campesina. El gobierno introdujo un segundo plan manteniendo las líneas esenciales del primero, salvo la congelación de depósitos bancarios. Los conflictos sociales siguen, la situación económica no se recupera y las negociaciones con los bancos y el FMI para reestructurar la deuda exterior siguen siendo difíciles. Puede decirse que Brasil lleva tres años de recesión y no se ve la luz a la salida del túnel, a pesar del prestigio de que goza el nuevo Ministro de Finanzas, Marcilio Marques Moreira.

OTROS PAISES.

Para no alargar demasiado este artículo, nos referiremos brevemente a otros dos países latinoamericanos.

En Venezuela, el presidente Carlos Andrés Pérez implantó un plan de estabilización y desarrollo muy duro, inevitable después de la crisis causada por el populismo utópico de su antecesor. Aunque los indicadores económicos mejoraron enormemente, tuvo lugar una baja dramática en el nivel de vida de los pobres: así, los precios de algunos alimentos de base se duplicaron, y los salarios reales se han reducido a casi la mitad desde 1988. El estallido inevitable, con asalto al palacio presidencial y bastante muertos, tuvo lugar el pasado febrero, pero fracasó y Pérez sigue en el poder. Por desgracia, la burocracia venezolana no es lo suficientemente eficaz como para hacer funcionar una seguridad social satisfactoria, a pesar de los enormes recursos naturales del país. Pérez ha anunciado un "megaproyecto social" para ayudar a los pobres, y ha congelado los precios de los alimentos, la electricidad, las medicinas y la gasolina. Aun así, el descontento sigue creciendo.

En Perú, tras el fracaso del populismo utópico del carismático presidente Alan García, el presidente Fujimori intentó implantar un plan de estabilización y desarrollo de modelo clásico, pero no pudo llevarlo a la práctica por la oposición del poder legislativo y parte de la Administración, y sobre todo por las depredaciones de Sendero Luminoso, un fanático movimiento maoísta que domina gran parte del país, que ha desencadenado una impresionante ola de atentados y que ha destruido la economía peruana. El golpe de estado del presidente Fujimori, exasperado ante la obstrucción del legislativo, del poder judicial y de la Administración, ha empeorado aún más la situación, al causar la reprobación internacional y la suspensión de la ayuda.

CONCLUSION.

Desde el fin de los años ochenta, se reconoce cada vez más en Latinoamérica que hay limitaciones objetivas a una política populista expansiva que no se pueden ignorar, so pena de fracaso, y que, a pesar de su coste inevitable, hay que acudir a planes de estabilización primero y de desarrollo después, más abiertos al exterior, que sin embargo deben ser completados por una serie de medidas, la llamada "red de seguridad", para proteger a las clases económicamente débiles que, de otro modo, tendrían que soportar el peso del plan. Por desgracia, este último elemento de esos planes se descuida con gran frecuencia.