

Clase N°10

Reconstruyendo el “Consenso Latino Americano”

Domingo F. Cavallo¹
Universidad de Harvard, Cambridge, Massachussets, EEUU
2004

Traducción de Fernando Díaz

Desde finales de los 80s hasta fines de los 90s emergió en Latino América un consenso sobre como reorganizar las economías nacionales regionales. Aunque al “establishment” en Washington y a sus críticos les gusta llamarlo “El Consenso de Washington”, yo sostengo que fue un verdadero “Consenso Latino Americano” consecuencia del agotamiento de las estrategias de crecimiento basados en la sustitución de importaciones y las lecciones de las crisis de deuda de los 80s.

Si bien la reorganización de la economía fue implementada con diversos niveles de cobertura y profundidad en los distintos países, en la actualidad las economías de América Latina tienen en común algunas importantes características significativamente opuestas al tipo de estructura y organización económica presente a mediados de los ochentas.

Sin lugar a duda, la mayoría de las economías latinoamericanas han podido curar la inflación crónica, la erosiva estanflación y la venenosa hiperinflación, tres enfermedades relacionadas que, en diferentes dosis, han infectado a la región hasta principios de los 90s. El éxito en combatir la inflación trajo consigo el apoyo popular necesario, al menos en el momento en el que los paquetes de reformas fueron lanzados, para la implementación de las transformaciones complementarias.

Hoy en día, la mayor parte de las economías latino americanas muestran un aumento en la participación del sector privado, mercados más competitivos y sectores públicos más pequeños, los cuales también funcionan bajo restricciones presupuestarias más estrictas.

Finalmente, la mayoría de las economías de América Latina actualmente están mas abiertas al comercio internacional al igual que a la inversión externa y han recibido, al menos por algunos años, ingresos de capitales externos más elevados que los experimentados en las décadas previas.

Chile es la única economía que alcanzo crecimiento rápido y propiamente estable. Argentina también alcanzo un rápido crecimiento a principios de los 90s, el cual duro ocho años, pero posteriormente se sumergió en una crisis muy profunda y actualmente su economía luce completamente desorganizada. Brasil y Méjico se mostraron un poco más

¹ Clase dictada en el Departamento de Economía, Universidad de Harvard, semestre de primavera 2004, en la calidad de “Robert Kennedy Visiting Profesor in Latin American Studies”.

estables institucionalmente, sin embargo el crecimiento que experimentaron desde principios de los noventa fue, en el mejor de los casos, mediocre.

Exceptuando a Chile, en la mayoría de los otros países latinoamericanos, la distribución del ingreso empeoró y la pobreza extrema no solo no disminuyó, sino que aumentó. Como consecuencia, las democracias se están debilitando y los gobiernos enfrentan crecientes dificultades para mantener el apoyo popular hacia las políticas que eligieron implementar, sin importar su tinte ideológico. El panorama político es completamente opuesto a aquel que emergió al principio de los procesos de reforma, cuando los gobiernos eran capaces de derrotar a la inflación.

Aquellos que argumentan que la dirección de los procesos reformistas implementados por el “Consenso Latino Americano” de los noventa estaba equivocada en su esencia, proponen que las reformas sean revertidas. Si estas opiniones prevalecen, habrá un aumento del estatismo y del aislamiento y esa tendencia, tarde o temprano, reintroducirá la inflación. Por último, las consecuencias sociales serán incluso peores que aquellas de las reformas previas.

Yo sostengo que la dirección de las transformaciones encarnadas en el “Consenso Latino Americano” de los 90s era correcta pero en muchos países las reformas fueron incompletas o superficiales, particularmente en su propósito de aumentar y movilizar el ahorro doméstico y de abrir oportunidades de inversión accesibles a todo tipo de empresarios, no solo para las firmas grandes y viejas. También fueron incompletas y superficiales con relación a la planificación y el funcionamiento del sector público, el cual en muchos casos no enfocó sus esfuerzos en proveer seguridad, justicia, educación y salud pública.

El “Consenso Latino Americano” de los noventa necesita ser renacido y reconstruido. Debería ser resucitado en su compromiso en reformar tanto al mercado como al estado. Pero también debería ser reconstruido en el sentido de enfatizar la inclusividad del mercado, y la transparencia y la democratización del estado.

Reformas de los mercados en pos de un crecimiento más inclusivo

La clave para hacer al crecimiento más inclusivo es reorganizar los mercados a través de las reglas más simples y claras posibles en lugar de hacerlo vía intervenciones discrecionales del estado para cada caso en particular.

Los monopolios creados e implementados por el estado deberían desaparecer y los monopolios naturales deberían ser regulados en un modo tal que el riesgo de que los reguladores sean capturados por los monopolistas sea minimizado.

Futuras privatizaciones solo deberían ser llevadas a cabo después de que los monopolios hayan sido quebrados o regulaciones efectivas ya hayan sido promulgadas y las agencias responsables de hacerlas respetar estén preparadas para operar enfocadas exclusivamente en el interés general de la sociedad. Es decir, los pesos y contrapesos necesarios para el

buen funcionamiento de los monopolios naturales deben estar en su lugar, antes de empezar una nueva ola de privatizaciones.

Las regulaciones impositivas y laborales deben ser sencillas y mínimas para las nuevas y pequeñas empresas, como para alentar la entrada a la economía formal de las actividades informales.

La registración de los activos y la protección de los derechos de propiedad de aquellos que anteriormente operaban en la economía informal debería ser la columna vertebral de la estrategia para incluir el máximo posible de trabajadores y pequeños propietarios en la economía formal.

El uso de moneda “plástica” y “electrónica” y las facilidades ofrecidas por la tecnología de la información hacen posible un rápido proceso de formalización de la economía informal impensado solamente diez años atrás.

El crédito debería ser accesible no solo para las firmas viejas y grandes, sino para todas las familias y las nuevas y pequeñas empresas. Esto solo ocurrirá mientras el proceso de formalización de la economía informal tome lugar simultáneamente con un efectivo proceso de movilización del crecido ahorro domestico y con un sistema de intermediación financiera que fomente el préstamo domestico de los recursos financieros disponibles.

Un sistema impositivo basado en un Impuesto al Valor Agregado uniforme, un Impuesto a las Ganancias Personales progresivo a Nivel Federal e Impuestos a la Propiedad y a las Ventas a Nivel Local, debería generar una recaudación fiscal suficiente para financiar los gastos del gobierno.

Las políticas macro, especialmente las fiscales, serán capaces de suavizar los ciclos de negocios (business cycles) solo si el país logra acumular riqueza financiera durante los años de “boom”.

La política monetaria solamente se transformara en una herramienta para hacer política contra cíclica una vez que la gente haya empezado a confiar en la moneda. Para que esto ultimo ocurra se puede necesitar un largo periodo de tiempo si la economía tiene una larga experiencia de explosiones inflacionarias.

Regímenes Monetarios en América Latina

No existe cosa tal como un régimen monetario optimo para economías emergentes. Al igual que con respecto a las demás instituciones económicas y políticas, las mejores reglas dependen de las circunstancias históricas específicas de cada país. Lo mejor que la teoría puede hacer, para ayudar a la construcción de las instituciones en las economías emergentes, es señalar los riesgos asociados a las conocidas distorsiones relacionadas con cada tipo de solución “second-best”(segundo mejor).

El régimen monetario es una parte esencial de la base institucional de una economía. Si una economía emergente es incapaz de crear un buen régimen monetario, va a carecer de los mercados financieros y de capitales que son esenciales para el financiamiento de inversión productiva. Con esas limitaciones, será difícil para una economía de este tipo lograr estabilidad y crecimiento simultáneamente.

Un buen régimen monetario debe proporcionar, al menos, una moneda para eficientemente cumplir con las siguientes funciones: un medio de cambio para todo tipo de transacción (spot, futura, nacional, internacional) y una reserva de valor. Sin duda el mejor régimen monetario para una economía nacional es el de los EEUU hoy en día o el del Reino Unido durante la época del Imperio Británico. Una moneda, el Dólar hoy en día o la Libra Esterlina antes de la Primera Guerra Mundial, es aceptada mundialmente para todo tipo de transacciones y es considerada una reserva de valor segura. En la actualidad, solamente Europa, como una Unión Monetaria, y eventualmente Japón, si decide internacionalizar el Yen, están en posición de crear un régimen monetario como el recién descrito. En los tres casos, la moneda permite la existencia de mercados spot y futuros de cualquier tipo imaginable, mientras que las tasas de interés de largo plazo están cercanas a algún concepto de “tasa natural”, reflejando expectativas de estabilidad de precios en el largo plazo.

Para abrirle la puerta a la mejor solución para economías emergentes, en el futuro un Sistema Monetario Internacional debería ofrecerles la oportunidad de volverse miembros en forma plena de una Unión Monetaria que satisfaga los criterios identificados por Robert Mundell, ganador del Premio Nobel, para Áreas Monetarias Optimas.

Actualmente, los países que son elegibles para convertirse en miembros de la Unión Europea gozan de la perspectiva de unirse al Euro. Ahora bien, este no es el caso de las economías emergentes que tienen la mayoría de su comercio internacional con los EEUU o Japón, ya que ninguno de estos dos países ha demostrado intención alguna en tener sus regímenes monetarios involucrado en Uniones Monetarias mayores. En un mundo ideal, una buena forma de moverse en la dirección de construir un mejor Sistema Monetario Internacional que aumentaría la perspectiva de crecimiento y estabilidad para la economía mundial, sería tener a los EEUU y Japón demostrando una buena disposición para usar sus monedas como la base para Uniones Monetarias ampliadas que le ofrecerían a los países en desarrollo que comercian con ellos la posibilidad de adoptar el mejor régimen monetario posible. No obstante, todavía no hay señales de que los EEUU y Japón gusten de esta idea.

El “second best” (segundo mejor) régimen monetario para economías emergentes involucraría el uso de una moneda domestica diferente de aquella utilizada para las transacciones con el exterior, o simplemente adoptar el Dólar, el Euro o el YEN para las transacciones domesticas. Los países encontrarán ventajas significativas en el uso de alguna de estas tres monedas si se dan dos condiciones: el comercio con alguno de estas tres áreas monetarias es significativo y una larga historia de inflación en el pasado ha impedido que se crearan mercados a futuros y contratos financieros de largo plazo. Las monedas extranjeras limpiarán la economía nacional de expectativas inflacionarias y

permitirá la inmediata creación de mercados a futuro, que no podrían existir en un entorno inflacionario.

Esto significa que la tasa de interés de largo plazo será mucho más baja que de lo contrario. La dificultad que estas economías emergentes podrían enfrentar resulta de la inexistencia de un banco central que pueda actuar como un prestamista de última instancia. Sin embargo, en ocasiones esto no es relevante ya que incluso con la existencia de una moneda doméstica, si la misma no inspira una credibilidad suficiente, la probabilidad de que el banco central pueda actuar como prestamista de última instancia será muy baja. Durante las crisis financieras solo se demanda moneda extranjera, por ende un aumento de la oferta de la moneda doméstica solo alimentaría una hiperinflación. Esto explica por qué Panamá, Ecuador y El Salvador ya han adoptado al Dólar como su moneda, y por qué la mayoría de las economías en América Central y El Caribe muy probablemente seguirán el mismo rumbo en el futuro.

Cuando el “second best” (segundo mejor) régimen monetario, por así llamarlo, incluye una moneda doméstica, la economía implicada debe definir dos características principales del mismo: el grado de convertibilidad entre la moneda doméstica y la moneda extranjera y el grado de flexibilidad del tipo de cambio. Si la historia financiera y el comportamiento de un país le permiten tener un régimen monetario que combine el grado máximo de convertibilidad con la máxima flexibilidad del tipo de cambio, no existe duda alguna de que esa economía debe optar por una convertibilidad total y la libre flotación de la moneda doméstica. El Reino Unido, Suiza, Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Singapur, y algunas otras pocas economías eligieron ese patrón mucho tiempo atrás.

El típico dilema que enfrenta una economía emergente que ha sufrido una larga experiencia de inflación persistente e, inclusive peor, hiperinflación, es como lidiar con el “trade off” (sacrificar una cosa por otra) entre la convertibilidad de la moneda doméstica y la flexibilidad del tipo de cambio. El grado de convertibilidad debe estar restringido de algún modo para que el banco central tenga alguna capacidad de conducir una política monetaria independiente vía la flexibilidad del tipo de cambio. De otro modo, todos usarían la moneda extranjera para la mayoría de las transacciones domésticas, particularmente las que involucran contratos de largo plazo. La típica restricción a la convertibilidad que es comúnmente impuesta involucra prohibirle a las instituciones financieras recibir depósitos en moneda extranjera de residentes y, también, prohibirles prestar domésticamente en moneda extranjera. Dado que esta limitación a la convertibilidad puede generar, en economías que han estado muy expuestas a periodos de inflación, el vuelo del ahorro doméstico, generalmente es acompañada por restricciones adicionales sobre las transferencias al exterior de los fondos de los residentes.

Estas restricciones pueden imponer importantes distorsiones sobre la economía, particularmente si los residentes las interpretan como que el gobierno está dejando abierta la posibilidad de, en el futuro, recaudar, a costa del capital, vía una repentina devaluación e inflación. Estas distorsiones se verán reflejadas en altas tasas de interés de largo plazo o simplemente en la inexistencia de ahorro y financiación de largo plazo. A esto se debe que algunas economías emergentes pueden preferir, al menos por un tiempo, sacrificar la

flexibilidad del tipo de cambio pero garantizar una convertibilidad plena de su moneda doméstica a través de una caja de conversión. Este fue el caso de la mayoría de las economías mundiales entre 1870 y 1930, durante el Patrón Oro, como el de Malasia y Singapur inmediatamente después de su independencia, Argentina desde 1991 hasta el final del 2001, y Hong Kong desde 1983 hasta el presente.

El desafío es minimizar el riesgo de que el sacrificio de la flexibilidad del tipo de cambio en pos de una convertibilidad total, termine de la manera catastrófica que lo hizo para los países atados al Patrón Oro en los treinta y para Argentina en el 2002. Las economías emergentes que opten por una convertibilidad total, deberán salir del tipo de cambio fijo tan pronto como cuando una persistente entrada de capital externo presione hacia una apreciación de la moneda doméstica. Tal hecho deberá ser interpretado como un indicador de que la economía está lista para combinar una convertibilidad total de la moneda con una libre flotación del tipo de cambio. Esto es lo que hizo Singapur a principios de los setentas.

Sin embargo, la convertibilidad total no es siempre la solución más conveniente. Las economías emergentes que han tenido una historia de inflación pero consideran demasiado riesgoso sacrificar la flexibilidad del tipo de cambio, particularmente aquellas que son propensas a sufrir severos shocks (golpes o sacudidas) externos, probablemente intentarían otras herramientas institucionales en lugar de una convertibilidad total, en pos de disminuir las tasas de interés de largo plazo y alentar el ahorro y el financiamiento de mediano y largo plazo. Chile, y de algún modo Brasil y México, han utilizado exitosamente la indexación como una alternativa a la convertibilidad. Igualmente, cualquier sea el mecanismo utilizado para eliminar las distorsiones consecuencia de la falta de convertibilidad total, las crisis serán inevitables si no existe suficiente disciplina fiscal en las economías emergentes que tienen una larga historia de inflación.

Apertura comercial e integración económica

Las economías nacionales deberían negociar activamente la eliminación de las barreras al comercio dentro de la OMC y no deberían hacer concesiones unilaterales salvo que las mismas sean necesarias para generar significantes ganancias de bienestar dentro de la economía nacional.

La integración regional solamente debería ser perseguida hasta el punto en que sea parte de un proyecto de integración política y económica profundamente basado en la geografía y en la historia y apoyado por la gente.

En cualquier caso, los procesos de integración nacional deberían enfatizar en la integración física e incluir al menos una coordinación monetaria y financiera mínima para evitar repentinas interrupciones monetarias y financieras del comercio y del flujo de inversiones.

Si el nivel de productividad e ingreso de los países involucrados es inicialmente muy diferente, transferencias de recursos orientadas a facilitar el proceso de convergencia económica y social debiesen ser negociados.

Reforma del estado

Hasta ahora, las principales reformas del estado que tuvieron lugar en la mayoría de las economías latino americanas consistieron mayoritariamente en una reducción del sector público asociada con el proceso de privatización de las firmas estatales, el cambio desde un Sistema de Seguridad Social de reparto hacia uno de capitalización y el fin del financiamiento inflacionario de los déficit públicos por parte de los Bancos Centrales. Estas reformas, a pesar que no siempre fueron implementadas de las mejores formas posibles, ayudaron a mejorar el grado de transparencia y responsabilidad del estado.

Sin embargo se necesitan muchas más reformas, particularmente en los países con un Sistema Federal. Las reformas implementadas en los gobiernos centrales no fueron siempre acompañadas por reformas similares en los gobiernos provinciales o locales, y cuando estos últimos tenían acceso al crédito bancario o al financiamiento externo contribuyeron al proceso de endeudamiento insostenible en un modo que volvió a la política fiscal completamente pro cíclica. Este fue el caso particular de Argentina y Brasil. Por eso, son muy necesarias las reformas que introducen transparencia y responsabilidad en el ámbito local.

En algunos países fracciones significativas del Poder Judicial, la Policía y las Fuerzas Armadas han sido capturadas por el crimen organizado o se han vuelto parte de la “corrupción organizada”. Existen evidencias de que por más que la corrupción del viejo estilo asociada con la persecución de ganancias en economías cerradas y el manejo oscuro de las empresas estatales ha sido reducida, al mismo tiempo, la “corrupción organizada” asociada con el manejo de programas sociales y las fuerzas de seguridad o defensa ha aumentado.

La corrupción de las fuerzas de seguridad y defensa posiblemente este asociada con el agravamiento del tráfico de drogas. El crecimiento de la corrupción en la estructura y el manejo de los programas sociales es una consecuencia de un cambio en la composición de las fuentes de financiamiento de las políticas ocultas: como las empresas estatales redujeron su función como fuente de recursos, los programas sociales tomaron su lugar, con el efecto terrible de desacreditar los mecanismos que debieran proveer redes de contención social para las consecuencias indeseadas de las reformas económicas.

El mayor déficit del “Consenso Latino Americano” de los 90s se origina en su enfoque casi exclusivamente económico cuando las democracias de Latino América eran todavía muy imperfectas y necesitaban al menos tantas reformas como las economías de la región. Personalmente considero las propuestas de Roberto Mangabeira Unger para una re-energizada democracia son muy relevantes y creativas, pero no funcionarían si las reformas económicas de los noventa son revertidas.

Una marcha atrás en las reformas económicas de los 90s, por ejemplo la renacionalización de las empresas privatizadas y el cierre de las economías, no ayudara sino que pondrá en peligro el proceso de democratización de la sociedad y el estado, ya que solamente recreara la vieja política latino americana de las corporaciones estatales, que era aun peor que la todavía muy imperfecta política liberal de hoy en día. No obstante una profundización de las reformas en la dirección de volverlas más inclusivas socialmente podría ayudar mucho a hacer la democracia más eficaz en la eliminación de la “corrupción organizada” de las instituciones del estado y ampliar la participación de la gente en el desarrollo político y económico.