



ARI Nº 137/2004

## Lula, Argentina y el futuro de las reformas en América Latina

*Enrique Alberola*

**Tema:** Este análisis pretende, a partir de la comparación entre Brasil y Argentina, justificar las razones de sus trayectorias divergentes con el fin de evaluar el futuro de las reformas en América Latina y sus posibles alternativas.

**Resumen:** La respuesta de Brasil y Argentina a sus recientes crisis ha sido diametralmente opuesta. Mientras que en Argentina se ha producido una involución de las reformas que retrotrae a modelos de desarrollo superados, Brasil ha apostado por la disciplina económica y el impulso de las reformas, a pesar de la impopularidad de esta estrategia, con el fin de recuperar la confianza de los mercados internacionales. Tras el pobre desempeño económico de los últimos años, el modelo argentino de aislamiento de los mercados internacionales puede resultar atractivo, pero América Latina depende del capital exterior para financiar su crecimiento. Por ello, del éxito de Brasil en su estrategia dependen en buena medida que éste y otros países no sigan la deriva argentina, y, en definitiva, las posibilidades de lograr un crecimiento sostenido en la región.

**Análisis:** América Latina ha crecido apenas un 1,2% anual en el último lustro y su renta *per capita* se ha estancado desde el año 2000. Este decepcionante desempeño económico se producía después de que, al final de los años ochenta, la región se embarcara de forma generalizada en un ambicioso proyecto de reformas, apadrinadas por los organismos financieros internacionales y que fueron presentadas como una panacea a los problemas de América Latina. Estas reformas, que se identificaron con el llamado Consenso de Washington, aspiraban a superar el modelo de desarrollo anterior y suponían un giro radical respecto al modelo de crecimiento cerrado que colapsó en los años ochenta con la crisis de la deuda. Sus objetivos (instauration de un régimen de baja inflación y disciplina fiscal, la apertura comercial y de los mercados) estaban encaminados a insertar a estas economías en la economía global y a facilitar la consecución de un crecimiento sostenido.

El contraste entre las expectativas levantadas y los magros resultados generó un descontento creciente en la población de los países y el desconcierto entre los principales valedores de las reformas, y dio alas a las plataformas políticas menos ortodoxas. El punto culminante de esta situación llegó en el año 2002, cuando coincidió el desenlace de la crisis argentina con un episodio de fuerte turbulencia

financiera en Brasil en vísperas electorales. Si Lula hubiera sido el que los mercados esperaban al principio de 2002, se hubiera consolidado un proceso de deriva hacia posiciones heterodoxas y una regresión de las reformas dentro de la región, señalado por la respuesta populista de Argentina a la crisis. Sin embargo, la situación ha evolucionado de un modo más complejo, con países como Argentina o Venezuela, donde se ha consolidado la involución hacia un modelo de crecimiento que parecía superado, y otros como Brasil, y también Ecuador o Colombia, cuyas nuevas administraciones han reactivado los procesos de reforma y se han comprometido con la disciplina económica. En cualquier caso, a pesar de que los peligros de un proceso generalizado de reversión de las reformas se han mitigado, no han desaparecido, debido a la vulnerabilidad de estos países y la impopularidad de las reformas en la región.

En este contexto el presente análisis pretende, a partir de la comparación entre Brasil y Argentina, justificar las razones de sus trayectorias divergentes con el fin de evaluar el futuro de las reformas en América Latina y sus posibles alternativas.

#### *Las trayectorias divergentes de Argentina y Brasil*

Durante los años noventa, Argentina fue considerada el alumno más aventajado en la aplicación de las reformas. Sin embargo, el anclaje de su estrategia económica a un régimen de tipo de cambio muy rígido (la caja de conversión o *currency board*) hizo que, cuando este se hizo insostenible debido a la conjunción de una serie de circunstancias externas desfavorables y a unas políticas domésticas inconsistentes, la magnitud de la crisis fuera extraordinaria y sus consecuencias sociales y económicas también: en diciembre de 2001, el presidente escapó de la Casa Rosada en medio de fuertes disturbios civiles, se produjo la mayor suspensión de pagos de la historia y la economía colapsó (el PIB se redujo en más de un 20% entre 2000 y 2002).

En Brasil, la posibilidad de que el candidato opositor, Lula da Silva, pudiera ganar las elecciones de ese otoño generaba incertidumbre, que fue acrecentada por el rumbo que tomaban los acontecimientos en Argentina. Lula, que había sostenido posiciones radicales contra el proceso de reformas y el papel de los organismos financieros internacionales, afianzaba la ventaja en la encuestas. La perspectiva de que pudiera llevar a cabo una reversión de las reformas y renunciar a los principios macroeconómicos ortodoxos propició una reacción de pánico en los mercados financieros internacionales y puso a Brasil al borde de la crisis.

La reacción de Argentina y Brasil ante estas situaciones difíciles fue radicalmente opuesta. Argentina, bajo la nueva administración peronista (Duhalde y, posteriormente, Kirchner) optó por un repudio de las políticas anteriores y por establecer un régimen de tintes populistas y marcadamente intervencionista en lo económico. La situación de grave emergencia económica en 2002 podía justificar transitoriamente esta opción, pero muchas de las medidas estuvieron encaminadas a redistribuir los costes inmediatos de la crisis, con especial perjuicio para los intereses de las empresas extranjeras. En Brasil, por el contrario, los candidatos, en medio de la agitación de los mercados, se comprometieron antes de las elecciones a reforzar la estabilidad macroeconómica y a perseverar en las reformas. Tras su victoria, Lula cumplió con creces estos compromisos nombrando un equipo económico que dio confianza a los mercados, reforzando la disciplina fiscal y marcando una agenda de reforma muy ambiciosa. Esta actitud propició el retorno de la estabilidad a los mercados, conjurando el riesgo de crisis financiera.

¿Cuál es la clave para que los dos países se hayan comportado de modo tan divergente? ¿Por qué Lula, quién por formación y trayectoria, debería ser más radical que las autoridades argentinas, se comporta de un modo ortodoxo y Argentina

mantiene una actitud hostil hacia el mercado y la comunidad internacional? Como argumentamos a continuación, un factor diferencial fundamental es que Argentina, tras suspender pagos, optó por situarse al margen de los mercados financieros internacionales, mientras que Brasil se esforzó por recuperar su acceso a ellos.

El elevado endeudamiento público y externo de Brasil y los altos costes de financiación de esa deuda, que recoge el riesgo que los mercados asignan al país no sólo requiere un esfuerzo fiscal formidable (8% del PIB en pagos por intereses de la deuda en 2003) y un desvío de recursos constante hacia el exterior, sino que es una fuente permanente de potencial volatilidad. Sólo reforzando la confianza de los inversores internacionales en la economía, a través de políticas responsables y disciplinadas es posible reducir las vulnerabilidades paulatinamente. De este modo, los flujos de capital exterior se incrementan, son más estables y se reduce su coste. El comportamiento de la nueva administración brasileña responde a este razonamiento, es decir, que la recuperación del crecimiento tiene como premisa el mantenimiento del acceso a los mercados internacionales en buenas condiciones.

Desde luego, existe una alternativa, que el vecino del Sur ejemplifica: el gobierno puede repudiar la deuda pública, arrastrando con ello al resto de la deuda privada y modificar todos los contratos y principios sobre los que se asienta el funcionamiento de la economía. Como consecuencia de ello, obligada en un principio por las circunstancias, Argentina vive desde enero de 2001 aislada de los mercados financieros internacionales. De momento, el mantenimiento de un confortable superávit exterior –derivado de la drástica devaluación del peso– y la holgura fiscal –sustentada por la falta de pago de buena parte de la deuda y la mejora de la recaudación– permiten mantener esta situación. Todo ello, junto al notable repunte de la economía en los últimos trimestres, no ha hecho sino reafirmar al gobierno argentino en su posición inicial, que ha ido reforzando con la reiteración de políticas intervencionistas y perturbadoras de los principios de mercado.

Podría parecer, en vista de los resultados económicos recientes de ambos países, que la alternativa argentina tiene un cierto atractivo. Sin embargo, estos aparentes beneficios a corto plazo deben considerarse en una perspectiva más dilatada.

#### *Crecimiento, financiación exterior y reformas*

La importancia de la acumulación de capital en el desarrollo económico y el papel de la inversión exterior en la asimilación de tecnología suponen que la capacidad de atracción de recursos externos es fundamental para poder aspirar a recortar las distancias con los países más ricos. En América Latina, esta necesidad es aún mayor dada su reducida tasa de ahorro (en torno al 17% del PIB en la última década, inferior incluso a las de las economías de la OECD y muy alejadas de las tasas superiores al 30% de Asia).

En circunstancias normales, la mayor rentabilidad de los proyectos de inversión en las economías emergentes –debido a factores como costes menores, oportunidades de desarrollo de los mercados domésticos, etc.– favorece tales transferencias de recursos, que típicamente se reflejan en posiciones deficitarias por cuenta corriente. No obstante, esta predisposición debe ser respaldada por un entorno económico también favorable: mercados no excesivamente intervenidos, aceptables infraestructuras y nivel de capital humano, apertura al comercio exterior, buen comportamiento de las instituciones y seguridad jurídica. La literatura económica empírica ha demostrado reiteradamente que estas características sustentan los procesos de crecimiento continuado y, con mayor o menor intensidad, están detrás de todos los “milagros económicos” recientes.

Los procesos de reforma llevados a cabo en América Latina en los años noventa tenían como objetivo central conformar ese clima favorable para permitir financiar la movilización de recursos interna. Aunque hubo un momento, en los primeros años noventa, en que parecía que las reformas cumplían sus expectativas, al final de la década éstas se habían visto claramente defraudadas por los resultados. No obstante, ejemplos concretos revalidan las conclusiones anteriores: los países que antes y de modo continuado abordaron los procesos de reforma, léase Chile, son los que han tenido un mayor éxito económico en la última década.

No hay aquí espacio para evaluar las reformas, pero el estrecho vínculo entre reformas, consolidación del atractivo inversor y elevadas necesidades de financiación externa implica que no hay alternativas viables a largo plazo a proseguir con la senda de las reformas, si bien sí que existe un amplio margen de mejora en la planificación e implementación de las mismas. La opción de Brasil se inscribe en este razonamiento de largo plazo. Por el contrario, Argentina parece aferrarse a esa improbable alternativa. Sus políticas desde la crisis están hipotecando la capacidad de atraer capitales de un modo sostenido en el futuro y están consolidando, como en el pasado, un modelo de crecimiento "hacia adentro". En estas condiciones, sus perspectivas de medio y largo plazo resultan inciertas.

#### *El futuro de las reformas en Brasil y América Latina*

Como se comentaba en la introducción, el futuro de las reformas en América Latina se encuentra en el momento actual en una encrucijada, cuyo desenlace dependerá en gran medida de lo que ocurra en Brasil. La razón no radica principalmente en que Brasil sea la mayor economía de la región, sino en el enfoque novedoso, aunque no exento de riesgos, con el que está emprendiendo el proceso de reformas, y que es particularmente prometedor pues aborda los principales retos y dificultades a los que se enfrenta el proceso en los últimos años.

Efectivamente, el desafío de los gobiernos en América Latina consiste en reconstruir el respaldo social a las reformas, venciendo el razonable desencanto y escepticismo, cuando no oposición, del electorado. Este reto se intensifica porque buena parte de las reformas pendientes, las llamadas de segunda generación, que están encaminadas a mejorar el funcionamiento institucional de las economías y desafían de modo directo importantes intereses establecidos, requieren un consenso social amplio.

En cierto modo, la estrategia de Lula en Brasil supone una inversión de esta lógica: legitimado por un fuerte respaldo popular, se ha comprometido con la estabilidad económica y un ambicioso programa de reformas. Este compromiso ha generado un notable estupor y resistencias entre su base electoral –constituida en buena medida por grupos poco o nada identificados con la ortodoxia económica–, pero Lula las ha aplacado presentando las reformas y la estabilidad como premisa para el crecimiento y la mejora de la redistribución de sus frutos.

Aquí radica, precisamente, la principal novedad de la estrategia de Lula: el vínculo directo y explícito que se establece entre reformas y progreso e igualdad social; la articulación de las reformas como un medio para poder avanzar en la reducción de las diferencias sociales. El énfasis en los aspectos sociales es, en buena medida, un artefacto retórico, pero este discurso no sólo destila todas las intervenciones, sino que también afecta al modo de actuación del gobierno, a sus prioridades y, sobre todo, está sirviendo para propiciar iniciativas que se desvían de algunos axiomas previos. En efecto, a pesar de la existencia de un programa financiero con el FMI, el programa de reformas de Lula, siendo básicamente ortodoxo, diverge en algunos aspectos de los principios puristas del consenso de Washington, al favorecer un papel más activo del Estado en ámbitos como la regulación, la inversión en infraestructuras, los

subsidios sociales, etc. Algunos de estos aspectos pueden ser controvertidos, y afectar en el futuro a la capacidad de atraer inversiones extranjeras. No obstante, en este momento de confusión respecto al modelo de reformas, puede resultar saludable la aparición de nuevos enfoques que permitan asimilar las lecciones de la década pasada y una mayor flexibilidad en el diseño de las reformas. De esta mayor flexibilidad, a la que los organismos financieros internacionales –también algo confundidos por la falta de resultados de sus recetas– se muestran receptivos, podría beneficiarse el conjunto de la región y facilitar la consecución de un nuevo consenso respecto a las reformas, que esta vez alcance también a los ciudadanos de los países latinoamericanos.

En cualquier caso, el avance y éxito de las reformas en Brasil depende crucialmente de que sus frutos sean visibles en el corto plazo para convencer a un electorado escéptico y sorprendido. En estas condiciones, el factor que puede inclinar la balanza de un lado u otro es el retorno del crecimiento. Tras el ajuste de los últimos años, una recuperación de la actividad que permita una mejora del poder adquisitivo podría aliviar las tensiones actuales e incrementar el apoyo a las reformas. En este sentido, el fortalecimiento de la recuperación observado en los últimos meses es esperanzador.

Aún así, el programa de reformas brasileño se desliza sobre bases frágiles y los retos a los que se enfrenta son imponentes. La situación de vulnerabilidad se mantendrá en los próximos años, pues como hemos visto, depende de un elevado endeudamiento y de la necesidad de acceder a los mercados financieros, cuyo comportamiento es volátil; un nuevo episodio de turbulencia financiera, en un contexto de tipos globales al alza, podría dar al traste con la incipiente recuperación, espolear la oposición a las reformas y poner en peligro su continuidad. Quizá entonces la peligrosa deriva emprendida por Argentina pudiera ser seguida por Brasil y otros países.

**Conclusiones:** En un mundo cada vez más globalizado, no hay una alternativa viable al mantenimiento y profundización de la apertura exterior; en este contexto, el impulso a las reformas constituye un elemento fundamental para atraer capitales y facilitar un crecimiento sostenido. Así, es muy improbable que la involución argentina tenga éxito a largo plazo porque sus fundamentos económicos son fallidos. Por el contrario, la vía brasileña es la adecuada, aunque un desenlace positivo no está garantizado debido a sus fragilidades estructurales y a la falta de apoyo a las reformas.

En cualquier caso, el prometedor camino trazado por Brasil y la trascendencia regional de su éxito o fracaso requieren ser seguidos con atención y merecen un margen de confianza y apoyo. Esto es particularmente aplicable a España, debido a nuestros importantes intereses económicos en el área y a su centralidad en nuestra política exterior. El fracaso del proceso de reformas y la deriva hacia posiciones heterodoxas generarían un clima de inseguridad jurídica que amenazaría la operatividad e, incluso, la supervivencia de las inversiones españolas. Por el contrario, la consolidación de las reformas y el crecimiento en América Latina, donde se dirigió el 40% de nuestra inversión exterior en la última década, es fundamental para que éstas maduren, cumplan sus expectativas de rentabilidad y, a su vez, contribuyan a sustentar el propio desarrollo de estos países, en los que juegan un papel central.

*Enrique Alberola*

*Responsable de la Unidad de Economías Latinoamericanas, Banco de España*