

Hacia un nuevo consenso de política económica en América Latina

Temas de agenda

César Ferrari

En América Latina es posible que todos ganen con la nueva política económica. Una política fiscal alternativa debe permitir mayor crecimiento y eficiencia en la recaudación con fines de equidad y redistribución de ingreso. No hay carencia de recursos sino una cantidad de recursos no utilizados o mal utilizados. Al emplearlos aumentará el nivel de producción. Con ello todos ganan, excepto los desplazados al alcanzar esa mayor eficiencia, en particular los monopolios y oligopolios que impiden las soluciones competitivas.

Después de casi dos décadas, la aplicación del denominado Consenso de Washington¹ no ha podido superar los graves problemas económicos y sociales de América Latina. En muchos países los pobres sobrepasan el 50% de la población y los indigentes el 20%.

César Ferrari: Ph.D. en Economía por Boston University, profesor de Política Económica; director de la Maestría en Economía de la Pontificia Universidad Javeriana en Bogotá. Entre sus libros más recientes se incluyen *Análisis económico en equilibrio general* (2005), *Conversaciones sobre economía* (2004) y *Política económica y mercados* (2001, 2003).

Palabras clave: economía de mercado, Consenso de Washington, competitividad, política económica, Consenso Alternativo, América Latina.

Nota: Resumen del documento presentado al taller organizado por la Fundación Friedrich Ebert y Editorial NUEVA SOCIEDAD en Lima el 22 y 23 de abril de 2005. El autor agradece los comentarios de Dietmar Dirmoser y Jesús Robles de NUEVA SOCIEDAD que permitieron enriquecerlo.

1. John Williamson: «What Washington Means by Policy Reform», en J. Williamson (comp.): *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Cap. 2, Institute for International Economics, Washington, D.C., abril de 1990.

En marzo de 1990, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) propuso «crecer, mejorar la distribución del ingreso, consolidar los procesos democratizadores...»². Planteaba una «transformación productiva asentada en la competitividad internacional». Los instrumentos sugeridos eran «más progreso técnico», «menos depreciación de los salarios» y «un tipo de cambio real, alto y estable». No prestaba mayor atención, sin embargo, a la estructura de precios, la tasa de interés, los precios de los servicios públicos, la política monetaria, los impuestos y la regulación para lograr mercados competitivos. En septiembre de 2004, la Agenda del Desarrollo de Barcelona³ planteó recomendaciones generales alternativas. Sin embargo, América Latina necesita propuestas más específicas.

Una propuesta nueva debe contener objetivos claros, estrategia definida y una gran atención al cómo hacer. Debe basarse en la teoría económica y en el entendimiento del funcionamiento de la economía, ser *ad hoc* a las circunstancias, contracíclica y guiada por resultados. No debe ser receta única. Debidamente implementada ha de inducir crecimiento elevado, estabilidad de precios y equidad en la distribución del ingreso.

El hecho implica un desperdicio de recursos económicos, educación latinoamericana para ingenieros, médicos o enfermeras trabajando en países desarrollados

El contexto internacional

El nuevo consenso debería considerar el escenario internacional. Varios son los elementos que lo caracterizan.

Precios internacionales, remesas y tasas de interés. Lo relevante a principios del siglo XXI, en primer lugar, son los elevados precios internacionales de las materias primas. No es claro cuánto tiempo durarán. Han redundado en un ingreso elevado de divisas que se ha traducido en una revaluación de las monedas locales. Ésta ha ayudado a reducir la inflación, pero ha perjudicado la competitividad internacional de la producción de bienes transables no tradicionales y con ello, la generación de empleo y autoempleo de elevada productividad. Por otro lado, han significado mayores utilidades a las empresas productoras de materias primas que han permitido mejores resultados fiscales.

2. Cepal: *Transformación productiva con equidad*, Santiago, marzo de 1990.

3. Iliana Olivé: *La agenda del desarrollo de Barcelona: ¿Es posible un pos-Consenso de Washington?*, Real Instituto El Cano de Estudios Internacionales y Estratégicos, ARI N° 5, Madrid, 2005.

El escenario internacional incluye también miles de latinoamericanos autoexiliados por razones económicas, particularmente en Estados Unidos y Europa. Sus países son incapaces de ofrecerles empleo y autoempleo de alta productividad. El hecho implica un desperdicio de recursos económicos, educación latinoamericana para ingenieros, médicos o enfermeras trabajando en países desarrollados, y una pérdida de recursos humanos calificados y no calificados, seguramente auctores y emprendedores.

Esos «exilios» dan lugar a remesas que, en muchos países, resultan el ingreso de divisas más significativo. Adecuadamente canalizadas deberían acrecentar la inversión. Sin embargo, contribuyen a la revaluación cambiaria y a la consiguiente pérdida de competitividad del sector transable. Siendo difícilmente reversibles obligan a una política monetaria que evite la revaluación.

Las transferencias de corto plazo en búsqueda de mejores rendimientos generan similar efecto cambiario. A diferencia de los recursos anteriores, tarde o temprano son reexportados. Su origen es consecuencia del diferencial entre las tasas de interés estadounidenses persistentemente reducidas y las elevadas tasas latinoamericanas, particularmente de los bonos emitidos por los tesoros latinoamericanos. Es de esperar que la elevación de las tasas de interés en EEUU reduzca estos flujos.

Estados Unidos, Europa y China. El escenario internacional está definido también por: 1) la emergencia de China como potencia económica (seguida por India, Vietnam y otros países asiáticos), en gran medida responsable de los precios elevados de materias primas; 2) la muy probable convergencia de Europa de los 25 países en una gran comunidad económica y política; 3) las dificultades de la economía estadounidense.

Esta última sigue siendo la economía más importante del mundo, con un crecimiento mayor a la de Europa. Sin embargo, su tasa de inversión, el 15,7% del Producto Interno Bruto, resulta pequeña con respecto a la de las economías asiáticas más dinámicas. La reducción de impuestos a los mayores ingresos y el aumento del gasto militar a partir de 2001 han generado un déficit fiscal que bordea el 6% del PIB. El mismo se ha traducido en un déficit comercial que ha producido una persistente devaluación del dólar, de 35% frente al euro en tres años.

Tal devaluación está incidiendo en la inflación, combatida con la elevación de las tasas de interés por parte de la Reserva Federal, lo que reducirá la inversión y el crecimiento. Sin embargo, no ha inducido mayor equilibrio comercial, puesto

que no ha significado mayor competitividad frente a los asiáticos, sus proveedores de bienes intensivos en mano de obra. Los asiáticos han mantenido la paridad de sus monedas frente al dólar acumulando reservas internacionales, particularmente en bonos del Tesoro estadounidense.

La Europa de los 15, parte del mundo desarrollado y ejemplo de integración, posee la economía con el mayor nivel de exportaciones mundiales. Las 10 recientes adiciones constituyen un esfuerzo para extender las bondades de esa Europa a una central que mantiene ingresos y productividad reducidos. Para la Europa desarrollada constituye una fuente de mano de obra calificada barata y un mercado potencial importante.

China, con 1.300 millones de habitantes, un quinto de la población mundial, es ya la segunda economía más importante en términos de paridad de compra. Gran exportadora de bienes intensivos en mano de obra, importa bienes intensivos en capital. Entre 1982-1992 su PIB real creció 10,2% anual y entre 1992-2002 9,3%. Como consecuencia, entre 1981 y 2001 redujo la pobreza de 63,8% de la población a 16,6%. Ello no implicó riesgo inflacionario: la tasa promedio de inflación 1998-2002 fue de -0,4% anual⁴.

En beneficio de su propio desarrollo, América Latina debería mantener relaciones políticas y económicas, pragmáticas y amigables, con dichos poderes internacionales. Las relaciones económicas con EEUU están perfilándose a partir del establecimiento de tratados de libre comercio. Siendo economías aparentemente complementarias, tendrían sentido si son bien negociados. Deberían seguir acuerdos con Europa, entre otras razones, para equilibrar el intercambio y reducir la dependencia respecto al primero. Aunque los tratados de libre comercio con China han sido mencionados, dada la actual estructura de comercio y las similares estructuras productivas, es difícil pensar en su consolidación.

La enseñanza china. ¿Por qué América Latina no crece como China? Para que la producción crezca tiene que contar con demanda suficiente; si la interna es pequeña, porque los ingresos de la población son reducidos, es necesaria la externa. Para un país económicamente pequeño ésta es potencialmente ilimitada. De tal modo, el límite de producción está dado por la capacidad instalada que aumenta con la inversión. Los recursos de inversión provienen del ahorro interno complementado con el ahorro externo, es decir con inversión extranjera.

4. Banco Mundial: *World Development Indicators*; Central Intelligence Agency: *The World Factbook*, en <<http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/ch.html>>; *The Economist, Pocket World in Figures 2005*.

En ese contexto es explicable por qué China crece tanto. No es debido a su estructura económica, similar a la latinoamericana. Crece porque cuenta con una demanda externa ilimitada y porque experimenta una expansión aceleradísima de su capacidad instalada gracias a su elevada tasa de inversión. En 2003, China invirtió 47% del PIB, un 85% financiado con ahorro interno y un 15% con inversión extranjera directa (IED), es decir, 51.000 millones de dólares. América Latina alcanza con dificultad tasas de inversión del 15%-20%.

La demanda externa en China es ilimitada porque su producción es competitiva. No es que China lo sea; los productores chinos son los competitivos. Ser competitivo es poder vender en el mercado internacional. Para ello el precio de venta del bien o servicio que el productor puede vender tiene que ser mayor que el costo de producirlo. Por lo tanto, ser competitivo es ser rentable.

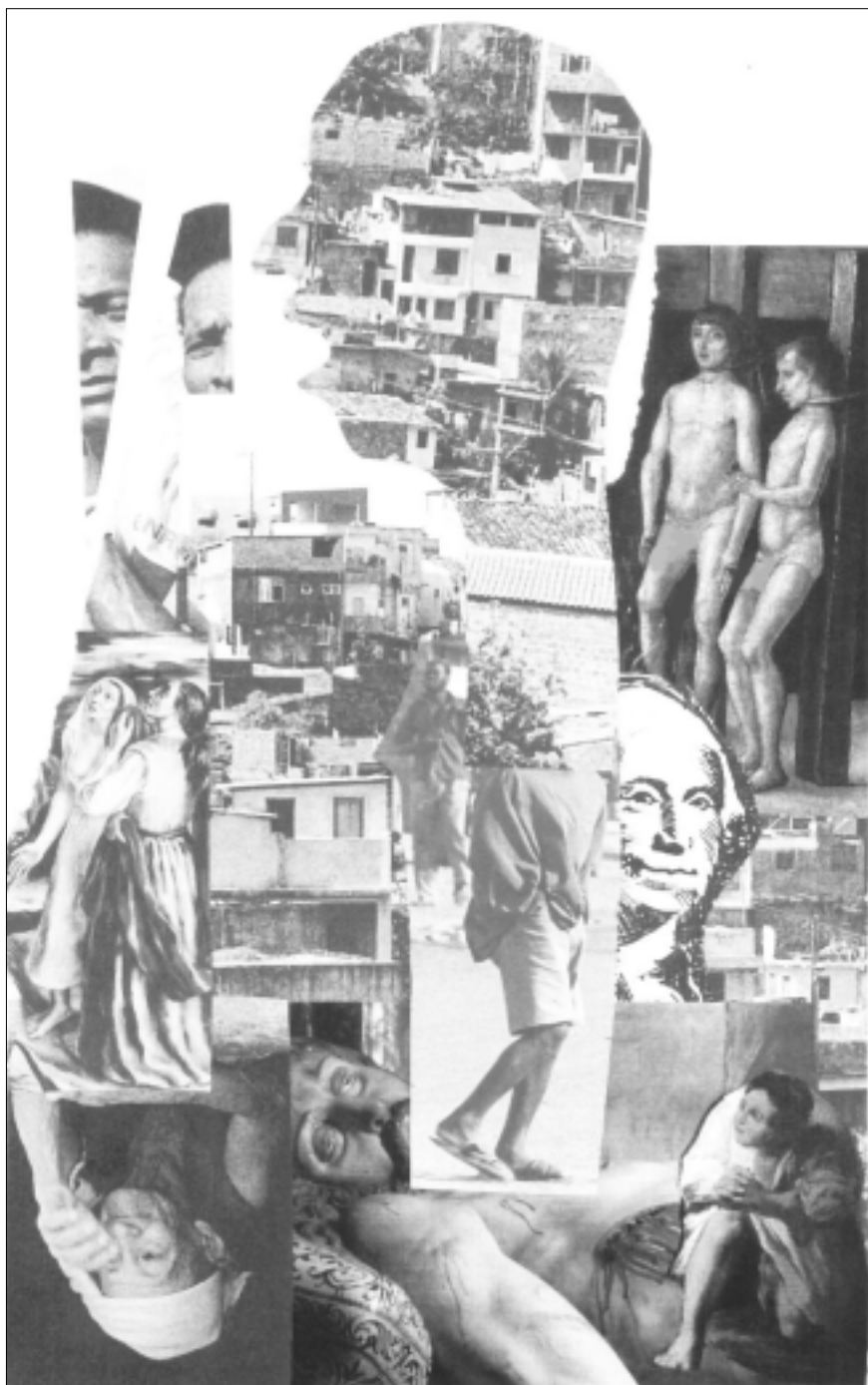
Esa rentabilidad es crucial: la utilidad de las empresas es el principal proveedor de ahorro de la economía. Cabría hacer una distinción entre la rentabilidad unitaria, la relación precio/costo por unidad de producto, y la rentabilidad global, que involucra la rentabilidad unitaria y el volumen de ventas con respecto a lo invertido. Con mayor volumen de ventas se generan mayores recursos y, en consecuencia, mayores posibilidades de inversión.

Para los bienes y servicios transables, el precio de venta lo define el precio en el mercado internacional nacionalizado por la tasa de cambio, los impuestos o subsidios y los costos financieros. Los costos incluyen los pagos a los elementos del proceso productivo: mano de obra, capital, financiamiento, servicios públicos (electricidad, agua, comunicaciones), bienes intermedios e impuestos. Depende también de cómo estos se combinan e intervienen. Es decir, la rentabilidad depende de los precios básicos (salario, tasa de cambio, tasa de interés, precios de servicios públicos), los impuestos y la productividad.

De tal modo, para explicar el crecimiento latinoamericano habría que conocer: ¿Cómo es su estructura de precios básicos? ¿Cuál es la productividad de sus empresas? ¿Cuánto pagan de impuestos? Es decir, esos precios, productividad e impuestos ¿qué tanta competitividad y rentabilidad determinan? ¿Qué tanto ahorro generan? En consecuencia, ¿qué tanta inversión pueden desarrollar?

Objetivos y estrategia económica

El nuevo consenso requiere de objetivos y una estrategia que orienten la política económica.



Mejorar el bienestar de la población. La política económica no tiene sentido sino es para elevar el bienestar de la población. En otras palabras, debe ser sinónimo de mecanismos para superar la pobreza y eliminar la indigencia. Resolver la pobreza requiere, claramente, crecimiento económico, es decir una expansión del PIB real, estabilidad de precios, lo que implica inflación reducida, y una distribución equitativa del ingreso.

*Resulta crucial
construir una
economía en la que
el poder de decisión
descanse sobre
las grandes mayorías*

Ese crecimiento debe ser elevado. Si la tasa de expansión de la población es de 1,8% y la economía crece un 2,5%, duplicar el ingreso per cápita tomaría por lo menos 100 años; si se expandiera a 3,5% tomaría 40 años. Son tiempos muy prolongados; la gobernabilidad se tornaría inmanejable. Se necesitan progresos muy rápidos. Si la economía creciera 10% por año, como en China, el ingreso per cápita podría duplicarse en 9 o 10 años. No hay ninguna razón para no emular dicha experiencia.

El crecimiento debe ser también sostenido, sin arranques, paradas ni retrocesos; autónomo, de tal modo que no sea subsidiario de los éxitos o fracasos de otros países; limpio, que no agrede a la naturaleza, frenando con ello su sostenibilidad de largo plazo. Debe ser también equitativo, que no beneficie a pocos y produzca desigualdad. Para ello, debe generar ocupación adecuada, es decir empleos y oportunidades de autoempleo de productividad elevada.

La equidad está ligada a la economía política de la política económica. La misma tiene que ver con intereses y éstos con representación política que, en última instancia, define la política económica y, con ello, los beneficiados y perjudicados del proceso económico. Por tal razón, resulta crucial construir una economía en la que el poder de decisión descansa sobre las grandes mayorías. Resulta crucial «empoderar» a la población en todos los niveles de decisión política y económica.

Rentabilidad y precios relativos. Durante los últimos años, el Consenso de Washington proporcionó la estrategia económica: apertura y liberalización de mercados, cuentas corrientes y de capitales, disminución de la intervención del Estado y establecimiento de instituciones económicas que refuerzan la participación predominante de la actividad privada. Implicó también la promoción de la IED en el convencimiento de que los escasos recursos nacionales requerían de apoyo externo.

Tales reformas fueron complementadas por políticas monetarias y fiscales restrictivas a fin de reducir supuestos excesos de demanda. Se tradujeron en tasas impositivas y tasas de interés real elevadas y tasas de cambio real revaluadas. Estas últimas se recuperaron a fines de los años 90, para revaluarse nuevamente hasta la fecha.

Con la revaluación, los precios domésticos de los bienes transables se redujeron relativamente a los de los no transables (servicios), los que, en gran mayoría, administrados por los reguladores, aumentaron considerablemente para mantener rentables los servicios públicos privatizados. La combinación de tasa de cambio no competitiva, e impuestos, tasa de interés real y precios de servicios públicos superiores a los internacionales, redujo la posibilidad de competir en los mercados externos. Sin demandas externas e internas en expansión, las posibilidades de crecimiento de la economía se estancaron.

Para crecer, una alternativa estratégica implicaría expandir las demandas interna y externa, utilizar y ampliar la capacidad instalada e incrementar la rentabilidad empresarial. El incremento de la demanda interna requeriría expansión monetaria y fiscal razonables; el de la demanda externa empresas competitivas, es decir rentables. Solo en ese contexto, la productividad de una mano de obra más calificada y una mejor gestión empresarial podrán jugar un rol importante en la competitividad.

Los recursos para el crecimiento

Tasas de crecimiento elevadas requieren tasas de inversión también elevadas. Si América Latina quiere crecer a tasas asiáticas debe alcanzar tasas de inversión asiáticas.

La fuente de recursos más inmediata es la proveniente del capital y la mano de obra calificada o no calificada, ociosos o subempleados. La mano de obra no solo se encuentra desempleada (13%-15% de la población económicamente activa, PEA) sino gran parte está subempleada (35%-40% de la PEA). A su vez, la capacidad instalada ociosa bordea tasas del 30%-35%, considerando dos turnos de ocupación. Una adecuada estructura de precios básicos induciría un mayor uso de esos recursos: desempleo y subempleo a tasas friccionales (5% de la PEA) y capital usado en tres turnos. No es la única fuente de ahorro disponible. Los actuales fondos de pensiones privados poseen una gran cantidad de

***Si América Latina
quiere crecer
a tasas asiáticas
debe alcanzar
tasas de inversión
asiáticas***

ahorro forzoso. Una normatividad detallada, que tiene que ver con rentabilidades mínimas y riesgos, orienta esos recursos. No lograron desarrollar el mercado de capitales y con ello la inversión privada, por falta de oportunidades de inversión, exceso de precauciones en la colocación de los fondos y elevados rendimientos de los bonos estatales. Más bien, acabaron financiando el déficit fiscal. Financian también emprendimientos en el extranjero cuando están autorizados; la situación es problemática, pues resulta extraño, por decir lo menos, que países con escaso ahorro interno se den el lujo de exportarlo. Una mayor canalización de dichos recursos hacia la inversión privada dependerá de la elevación de la rentabilidad de las actividades transables y de la reducción a niveles internacionales de las tasas de interés pasivas y de los bonos estatales. Una reglamentación menos restrictiva puede también incentivar la orientación hacia la inversión. Podría permitirse el financiamiento de, por ejemplo, canastas de titularizaciones sobre proyectos de inversión o de títulos emitidos por los bancos para aumentar sus fondos prestables. Cuestión aparte es el problema fiscal que el diseño de estos fondos ha generado.

En plazos mayores, la fuente principal de recursos para el crecimiento es generada por el funcionamiento de la economía. La expansión inicial y la rentabilidad, inducidas por una estructura de precios básicos que haga competitivo a los transables, generarán utilidades y, por lo tanto, ahorro en las empresas. Rentabilidades elevadas atraerán más inversión privada posibilitada por la disponibilidad de recursos y por tasas de interés competitivas. La inversión incrementará la capacidad instalada o la productividad permitiendo la expansión sostenida de la demanda y, por lo tanto, de la producción.

La inversión extranjera, rentable y segura en los mismos términos de la inversión nacional, deberá asumir su rol complementario. Los flujos de capitales deben ser regulados para lograr una balanza de pagos que permita una tasa de cambio real, competitiva y estable, *ad hoc* a una estructura de precios competitiva internacionalmente.

Conforme el capital se expande, la demanda de mano de obra también; con mayor calificación cada vez, la tecnología se renueva y las instituciones se desarrollan. De tal modo, el proceso de ahorro-inversión-crecimiento precede a la capacitación de la mano de obra, a la modernización tecnológica y a la elevación de la productividad. Por actuar en orden inverso, son innumerables los ejemplos de ingenieros trabajando de taxistas o la no utilización de tecnologías instaladas a gran costo. Por cierto, sin ingenieros ni nuevas tecnologías el proceso de crecimiento no puede continuar.

Comercio e integración

La estrategia y la política actuales privilegiaron la apertura al comercio internacional. Esto implicó la reducción unilateral y notoria de aranceles y subsidios. En ese contexto, el libre comercio bilateral o multilateral es una extensión, mientras que la firma del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), o de los tratados de libre comercio bilaterales con EEUU (TLC) son una consecuencia.

Esos acuerdos son mucho más pero también mucho menos de lo que su nombre sugiere. Abordan la liberalización del comercio de bienes y servicios pero también normas de propiedad intelectual, de origen, compras estatales y garantía de inversiones. En varios casos no existiría intención de libre comercio; lo ilustran la negativa estadounidense a eliminar sus subsidios agrícolas y su propuesta de aumentar la protección de patentes a medicinas y agroquímicos, incluyendo segundos usos y seres vivos.

Los temas comerciales son relativamente sencillos de negociar puesto que la reciprocidad de beneficios y costos es más fácil de identificar, aumentando el comercio y el crecimiento. La eliminación de aranceles a los productos andinos, intensivos en mano de obra, permitiría un acceso mayor al mercado estadounidense. Como contrapartida, los bienes de capital estadounidenses podrían llegar más baratos a los países andinos.

Desde esta perspectiva, tiene sentido negociar el acuerdo y negociarlo bien. Sin embargo, no basta con la negociación. De hecho, la llamada apertura no abrió efectivamente la economía ni aumentó de manera significativa el comercio externo: las importaciones no crecieron mayormente por las restricciones monetarias que limitaron la expansión del ingreso, las exportaciones tampoco por falta de competitividad.

En realidad, los productores latinoamericanos podrán aprovechar el ALCA o TLC siempre y cuando puedan competir con los más competitivos ofertantes de bienes intensivos en mano de obra: chinos, vietnamitas e indios. El problema es que los precios a los que los productores andinos pueden vender superan, largamente, los de los países mencionados. Se requiere entonces, simultáneamente, una política económica que haga competitiva la producción nacional de bienes transables. La globalización y la apertura al mercado internacional son una realidad; no es posible volver atrás. Tienen también una enorme virtud: están poniendo en evidencia cuán ineficientes son sus mercados de divisas, de créditos, laborales, servicios públicos y sus impuestos, y qué tanto se apartan de los internacionales.

Si América Latina quiere que sus productores puedan competir internacionalmente debe hacer más competitivos sus mercados básicos.

No se puede esperar más de esos tratados. No son acuerdos de integración y América Latina necesita integración. El escenario de países pequeños desarticulados frente a economías grandes integradas (EEUU, Europa, China), actuando en un mundo globalizado no competitivo donde prevalece el poder monopólico u oligopólico, hace imperativa la integración regional.

Por cierto, EEUU no está interesado en una nueva integración; ya está integrado. De tal manera, América Latina tendrá que buscar la integración en sí misma, tal como lo viene intentando desde hace varias décadas; la Comunidad Andina y el Mercosur tendrán que confluir en la Comunidad Suramericana.

Declaraciones, voluntad política y consenso social no bastan para ello. Para que la Comunidad Suramericana sea un hecho tiene que completar la liberación de su comercio de bienes y servicios y de sus flujos de capital, liberar los flujos de personas, armonizar sus políticas económicas que hagan competitiva la producción de transables, compensar sus diferencias de productividad y llegar a una moneda única. Para remarcar: libre comercio e integración son necesarios, pero no más que políticas económicas orientadas a reforzar la competitividad y el crecimiento económico.

Instituciones económicas y regulación

El propósito, la estrategia y la forma de relacionarse con el mundo implican determinadas instituciones económicas y una cierta manera de regular los mercados.

Instituciones para una economía eficiente y eficaz. Instituciones básicas como la propiedad privada como eje de la actividad económica, participación subsidiaria del Estado, existencia de contratos que sean respetados y de mecanismos coercitivos y judiciales que garanticen su cumplimiento, son fundamentales para el funcionamiento de las economías modernas y deben reforzarse. Adicionalmente, el Consenso de Washington promovió otras instituciones económicas. A la luz de sus resultados merecen una revisión importante: no reportaron beneficios, antes bien parecieran haber generado más problemas de los que existían previamente. Uno de los casos emblemáticos se refiere a la autonomía del Banco Central. En muchos países, las autoridades monetarias son autónomas y no tienen mayor responsabilidad política. Ejercen una parte sustancial de la política pública y, sin embargo, no son elegidos ni representan a la sociedad. A su vez, una interpre-

tación limitada de su mandato, de proteger la estabilidad monetaria, ha conducido a un aparente desinterés por los otros objetivos de la política económica: crecimiento y equidad. Por otro lado, la experiencia de dependencia plena del Poder Ejecutivo condujo a situaciones de desmanejo monetario que terminaron en graves desequilibrios. Tales extremos son inadecuados.

El mandato del Banco Central no puede ser solo reducir la inflación. Debe tener también un mandato por el crecimiento y el empleo. La política monetaria tiene evidentes impactos sobre el comportamiento económico global. Asimismo, tiene que existir una estrecha coordinación entre el Banco Central y las otras autoridades económicas. En un mundo de distorsiones económicas esa coordinación es la única manera de permitir una buena gestión de la economía. De tal modo, se requeriría mantener esa autonomía pero con una clara responsabilidad política por los resultados y la coordinación, supervisada sistemáticamente por el Poder Legislativo. Por su parte, las operaciones a cargo del Banco Central tienen que hacerse con plena autonomía operativa porque las responsabilidades que afrontan quienes las ordenan son personales. La legislación, en muchos casos de nivel constitucional, debería ser modificada acorde a dichos propósitos.

Tal sería el caso de países desarrollados. En EEUU, por ejemplo, la Ley del Sistema de la Reserva Federal establece que al conducir la política monetaria, el Comité Federal de Mercado Abierto debe buscar «promover efectivamente los objetivos de máximo empleo, precios estables y tasas de interés de largo plazo moderadas»⁵.

Otro tema institucional importante tiene que ver con la seguridad social. Antiguamente, las cotizaciones de pensiones se hacían al Seguro Social y éste a su vez se hacía cargo de las pensiones: las cotizaciones de los ingresantes cubrían las pensiones de los que se retiraban. Como ingresaban más de los que se retiraban, había siempre un excedente. El mismo era invertido, se constituían reservas o era prestado al Tesoro para financiar el déficit fiscal. De tal modo, el Estado acumuló una enorme deuda con el SS.

Hace algún tiempo, se consideró que el Seguro era ineficiente, que era más eficiente que cada persona acumulara sus cotizaciones en una cuenta personal y que dichos recursos sirvieran para desarrollar el mercado de capitales. A tal

5. Board of Governors of the Federal Reserve System: *The Federal Reserve System, Purposes and Functions*, 8ª ed., Washington, D.C., 1994, p. 17.

efecto se crearon fondos privados para manejar a comisión cotizaciones y pensiones. Supuestamente, cada persona podía controlar su propia cuenta y mudar de fondo en busca de mayor rentabilidad o menor pago de comisiones; pero unas normas de fidelización forzosa lo impiden y el regulador impone comisiones iguales, elevadas, para todos los fondos.

De tal modo, los cotizantes dejaron de aportar al SS para aportar a los fondos privados, pero los ya jubilados continuaron recibiendo sus pensiones. Tal situación, tarde o temprano, resulta inconsistente. Se supuso que las reservas cubrirían el faltante, pero se agotaron. Cuando se creó el nuevo sistema, se previó esa posibilidad y en mérito a las deudas que tenía el Estado con el Seguro, se estableció que asumiría esas pensiones. Sin embargo, no se cuantificaron en forma adecuada.

En la situación actual a uno le falta lo que al otro le sobra. Los déficit de los SS son gigantescos y continuarán creciendo. Ese monto, evidentemente, ejerce una enorme presión sobre las cuentas fiscales. Por su parte, los fondos privados han acumulado unos ingresos gigantescos y como la mayoría de sus cotizantes aún está lejos de pensionarse, no tienen egresos.

Para resolver el problema se están reduciendo los montos de algunas pensiones evidentemente escandalosas, incrementando la edad de jubilación y la contribución de los cotizantes. Se plantea también terminar definitivamente con el SS. No sería la solución porque no disminuiría ni eliminaría el hecho de que a los ya jubilados hay que pagarles y no hay recursos para ellos, excepto los del Tesoro.

La solución podría implicar la creación de un fondo con parte de los recursos de los actuales cotizantes, que recibirían los intereses correspondientes por el tiempo que se requiera para financiar a los actuales pensionados. Podrían recuperarse con los aportes de los nuevos ingresantes, en una suerte de mecanismo de solidaridad intergeneracional como el que existía. La solución debería contemplar también la protección social de la población temporalmente fuera del mercado laboral así como la del trabajador informal.

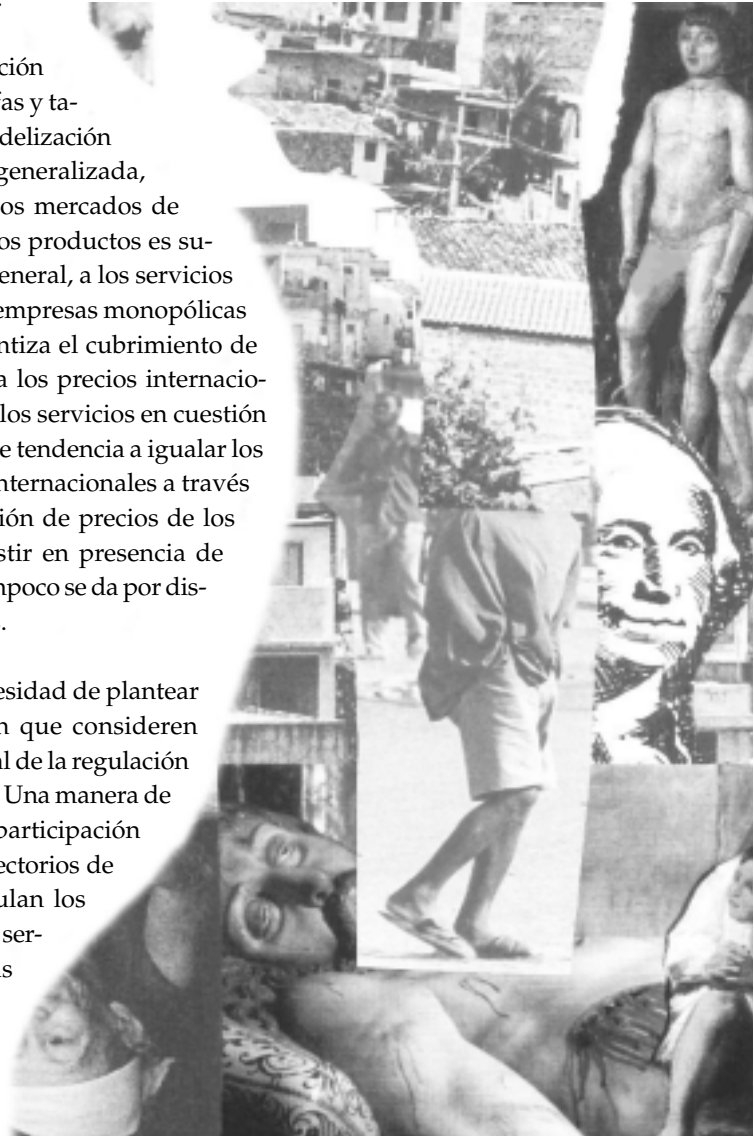
Regulación y competencia económica. La política vigente estableció mecanismos de regulación de los servicios públicos, casi todos privatizados. Incluyen organismos supervisores e instituciones decisorias de tarifas públicas. También se organizaron o reforzaron mecanismos para fijar tarifas de servicios que siempre fueron abastecidos por propietarios privados (transporte). Asimismo, se

liberalizaron los mercados de crédito y se reforzaron los supervisores bancarios para garantizar el cumplimiento de las normas previsionales.

Los resultados no son halagadores. Aunque aumentó la cantidad y mejoró la calidad de los servicios públicos y financieros, los precios, tarifas públicas y tasas de interés superan largamente a los internacionales en casi todos los países. Ello es debido en gran medida, a que la finalidad de la regulación no es reforzar la competencia; antes bien, en muchos casos, la impide. Incide principalmente en garantizar la estabilidad de los mercados y, por lo tanto, la rentabilidad de la inversión (su seguridad se resolvió con mecanismos internacionales de solución de controversias). En las tasas de interés, la práctica monetaria restrictiva es corresponsable.

Como consecuencia, la fijación y difusión de precios, tarifas y tasas no es transparente, la fidelización forzosa de los clientes es generalizada, y el ingreso y salida de los mercados de nuevos ofertantes y nuevos productos es sumamente engorroso. En general, a los servicios públicos abastecidos por empresas monopólicas u oligopólicas se les garantiza el cubrimiento de sus costos sin referencia a los precios internacionales. Como casi siempre los servicios en cuestión no son transables, no existe tendencia a igualar los precios domésticos a los internacionales a través del comercio y la igualación de precios de los factores, que debería existir en presencia de aperturas importantes; tampoco se da por distorsiones en los mercados.

Lo anterior sugiere la necesidad de plantear una política y legislación que consideren como función fundamental de la regulación promover la competencia. Una manera de reforzarla es asegurar la participación de los usuarios en los directorios de las instituciones que regulan los mercados financieros y de servicios públicos. Cuando las



decisiones son poco transparentes y cerradas es sencillo para los regulados «capturar» al regulador; es más difícil si en ese directorio se encuentran representantes de los usuarios.

La operatividad de la estrategia

Más allá de estructuras, instituciones y regulación, para crecer elevadamente con estabilidad y equidad, se requiere una nueva política económica.

Política monetaria para el crecimiento y la estabilidad. La política monetaria actual se traduce, casi siempre, en una restricción monetaria, es decir, en un crecimiento de los medios de pago reales menor que el crecimiento del PIB real. El objetivo es eliminar las presiones de liquidez que generan inflación. A tal efecto, las decisiones de política monetaria son determinadas por el método de inflación objetivo, y el instrumento para lograrlo es la tasa de interés del Banco Central.

La expansión limitada de los medios de pago determinó, a su vez, la expansión limitada del ingreso disponible de los agentes económicos, que junto con los precios definen las demandas en los mercados. Ello evitó una mayor expansión de las importaciones, a pesar de la reducción arancelaria y el atraso cambiario. Los incrementos cíclicos de los precios internacionales junto con las restricciones a las importaciones generaron abundancia relativa de divisas e indujeron la revaluación cambiaria.

En efecto, en parte por una inadecuada o insuficiente intervención del Banco Central en el mercado cambiario, en 2004, Colombia experimentó una revaluación cambiaria del 14%, Brasil, del 6,5%, Perú, 6% y Chile 4,5%. Como en otras ocasiones, los excesos de divisas producto de los buenos precios de las materias primas (petróleo, cobre, carbón, café, etc.), ocasionados esta vez por el envidiable crecimiento económico de China, no fueron administrados adecuadamente.

Tampoco se considera adecuado que el Banco Central financie al Tesoro Público. La emisión como mecanismo de financiamiento fiscal y expansión monetaria ha sido descartada. Los excesos de la década de los 80, que condujeron a inflaciones elevadísimas, empujaron a esa drástica posición.

La escasez relativa de medios de pago se traduce también en una menor disponibilidad de fondos para crédito y, en consecuencia, en una presión para man-

tener tasas de interés de colocación muy elevadas, muy por encima de las internacionales, lo que reduce la competitividad de los sectores transables de la economía. Ciertamente, éste no es solo un problema monetario, sino también de competitividad y regulación bancaria.

Pareciera claro que lo que se requiere alternativamente es una política monetaria más expansiva, que por lo menos acompañe el crecimiento real de la economía, que evite la revaluación cambiaria y promueva un volumen de crédito adecuado a las necesidades económicas a tasas de interés competitivas internacionalmente.

Política fiscal para el crecimiento y la equidad. La política actual se orienta a la eliminación del déficit fiscal y a generar un superávit primario para poder cubrir los compromisos de deuda externa. Se ha intentado a través del incremento de los ingresos y la reducción de los egresos fiscales. Casi siempre ha acabado siendo restrictiva y asociada con «responsabilidad fiscal»; más allá de sí genera recesión e ineficiencia en el aparato estatal.

Típicamente, se han elevado las tasas del impuesto a la renta y al valor agregado, o se han creado impuestos como el de transacciones financieras. Las tasas elevadas reducen la competitividad del sector productivo transable, generan recesión, disminuyen los recursos para inversión, aumentan los precios e incentivan la evasión y elusión fiscal. El impuesto a las transacciones financieras empezó como un mecanismo temporal para rescatar el sistema financiero, más adelante se convirtió en un impuesto permanente de fácil recaudación, y resulta inadecuado porque genera *desintermediación* financiera.

Por el lado del gasto, se han congelado los salarios de los servidores públicos. De tal modo, se ha alejado a los más capaces y mejor calificados con lo que el grado de ineficiencia burocrática ha aumentado. Igualmente se ha tratado de reducir las transferencias (subsidios), pero acabaron aumentando porque las reformas al SS obligaron al Estado a asumir el faltante.

La más afectada por la restricción fiscal ha sido la inversión pública. Se ha intentado resolver el problema entregando en concesión carreteras, puertos y aeropuertos. Sin embargo, en gran medida, los estimados de uso siempre han sido mayores que los resultados, obligando al Estado a financiar la diferencia con lo cual el gasto público no obtuvo la reducción esperada. A su vez, la inversión acabó siendo más cara para la sociedad porque ahora tiene que incluir la utilidad del inversionista privado.

Con un déficit sin solución y la emisión monetaria descartada como mecanismo válido, el financiamiento fiscal fue obtenido masivamente del sector privado, los fondos de pensiones y los bancos. La colocación de bonos del Tesoro ha sido privilegiada sin consideración de sus efectos negativos sobre la demanda privada, la disponibilidad de recursos para inversión y crédito, y por lo tanto, el crecimiento de la economía.

La política fiscal alternativa debe permitir incrementar las demandas interna y externa, mejorar la competitividad y rentabilidad del sector productivo transable, y aumentar la tasa de inversión privada; es decir, permitir mayor crecimiento. Debe también lograr mayor eficiencia en la recaudación, menores oportunidades de evasión y de elusión, así como progresividad en los impuestos con fines de equidad y redistribución del ingreso.

Tales objetivos requerirían: 1) reducción de tasas a niveles de competitividad internacional; 2) reducción del número de tasas (máximo tres tasas progresivas, por ejemplo); 3) eliminación de impuestos que pretenden aumentar la recaudación y acaban reduciéndola (a transacciones financieras, timbres); y 4) eliminación de exenciones.

Si fuera necesario establecer exenciones en función de la política sectorial, deberían plantearse siempre con temporalidad definida. Deberían referirse, primero, a los impuestos locales, en la medida que la localización de la nueva actividad genere mayores ingresos fiscales por vía indirecta; segundo, sobre el impuesto a la renta, siempre y cuando la generación de mayor actividad económica genere mayor recaudación por conceptos alternativos como el impuesto al valor agregado.

Se requeriría también focalizar y priorizar el gasto público en las áreas necesarias de intervención estatal, retomar el rol redistribuidor del Estado vía transferencias, y aumentar la inversión pública en infraestructura económica que facilite el desarrollo de los mercados.

Sin duda, solo con mayor crecimiento se reducirá el déficit fiscal. En todo caso, el financiamiento del déficit debe contemplar la escogencia entre un impacto recesivo que generan los bonos colocados al sector privado, versus un impacto expansivo en exceso que puede ocasionar financiamientos monetarios. Por otro lado, una nueva normatividad contable debería permitir contabilizar por fuera del déficit las inversiones rentables que cuentan con financiamiento externo garantizado.

A su vez, solo con mayor crecimiento la deuda externa pública dejará de ser problema. En casos extremos cabría renegociar deudas impagables siguiendo la exitosa y reciente experiencia argentina, que implicó una reducción del 70% del monto original luego de un periodo de *default*, como consecuencia de la grave crisis de 2001.

Políticas sectoriales y desarrollo equilibrado. El Consenso de Washington considera a las políticas sectoriales o industriales irrespetuosas de las ventajas comparativas, conducentes a rentas mercantilistas y generadoras de ineficiencias en la asignación de recursos. Sin embargo, las experiencias asiática, europea y estadounidense muestran políticas sectoriales o industriales exitosas que han logrado el desarrollo de importantes industrias: aeronáutica, automovilística, siderúrgica, electrodoméstica o turística. En Europa y en EEUU la política agrícola común ha significado una expansión extrema de la producción y una defensa significativa del medio rural. En otros casos la política sectorial se ha traducido básicamente en una regulación procompetencia, en combate frontal con oligopolios y monopolios.

El problema de la promoción sectorial reside en la identificación adecuada del sector a promocionar y en los instrumentos a usar. Ciertamente deben ser sectores con ventajas comparativas dinámicas. La promoción no puede ser ya mediante protección arancelaria o para-arancelaria; pueden usarse preferencias tributarias, ayudas internas, subsidios, créditos preferenciales o garantías de crédito. El desarrollo turístico de Florida Central en EEUU, a partir de exenciones tributarias temporales, ilustra esa posibilidad.

La política sectorial debe promover también la provisión de servicios adecuados: financiamiento, conocimiento de mercados, supervisión de calidad y capacitación técnica a los proveedores individuales y las pequeñas empresas. Resulta particularmente importante la promoción de las asociaciones de productores para generar volúmenes de venta, financiamiento, demanda, pautas productivas y normas de calidad.

Como se indicó, sin desarrollo tecnológico y capacitación laboral, tarde o temprano el crecimiento encuentra sus límites; pero la causalidad requiere primero inversión, crecimiento y luego capacitación. De tal manera, las políticas educa-

Es necesaria una política de ingresos que, a través de subsidios debidamente dirigidos, temporales y específicos e impuestos cruzados, ayude a paliar la pobreza

tivas y tecnológicas deben apoyar el crecimiento económico. Los recursos fiscales para financiar iniciativas de educación e investigación científica y tecnológica, privadas o universitarias, pueden provenir del gasto público o de exenciones tributarias.

Políticas de ingresos y territoriales para la reducción de la pobreza. Con anterioridad, la política de ingresos privilegió los subsidios al consumo a través de precios. Como consecuencia, muchas veces generaron graves problemas fiscales y distorsiones en los precios. La política actual intentó focalizar dichos subsidios. Se redujeron o eliminaron los subsidios, se trasladaron a los ingresos de las familias pobres, y la lucha contra la pobreza apareció como preocupación de gobiernos e instituciones internacionales. Pero los éxitos han sido minúsculos. La pobreza solo puede superarse a través de un crecimiento económico elevado capaz de generar empleo y autoempleo de elevada productividad, en forma suficiente a las demandas de la población. La política económica debería ser capaz de orientarlo.

No obstante, mientras se desarrolle la solución permanente y generalizada, es necesaria una política de ingresos que, a través de subsidios debidamente dirigidos, temporales y específicos e impuestos cruzados, ayude a paliar la pobreza. Debe incluir la universalización de la educación y la salud como mecanismo de mejoramiento del ingreso individual y familiar, y como inicio para la restitución de las capacidades humanas básicas para el desarrollo.

Debería también contribuir a resolver el financiamiento de pequeños empresarios o personas de bajos ingresos, que pueden ofrecer productos adecuados eficientemente. Los bancos tradicionales no están orientados para atender depósitos y créditos de bajos montos; sus esquemas operativos no contemplan la situación social y cultural de los agentes pequeños; sus mecanismos de evaluación son más caros que sus proyectos; su regulación exige garantías reales o avales que dichos agentes no están en condiciones de ofrecer. La política y la legislación deben viabilizar una intermediación, tipo Grameen Bank, que a partir de pequeños depósitos otorgue semejantes créditos a productores también pequeños bajo otros esquemas de garantías, por ejemplo solidarias.

Pero la distribución inequitativa de la riqueza y de los ingresos se da a personas y también a territorios. En muchos países latinoamericanos, el libre mercado o la descentralización política o administrativa no sólo no han reducido las disparidades regionales y la centralización económica sino más bien las han agravado.

La solución es básicamente económica, sin perjuicio de los esfuerzos de descentralización. Ese atraso relativo tiene que ver con disparidades de productividad. De tal modo, la compensación interregional de productividades resulta fundamental. Puede realizarse a través de la distribución de fondos centralmente financiados y gestionados, tributación diferencial y/o instituciones de crédito o microcrédito orientadas a soportar infraestructura o industrias regionales.

Los fondos europeos ilustran el caso. Sus recursos financiaron la construcción de infraestructura económica (puertos, carreteras, etc.), y el desarrollo de la investigación científica y del capital humano de las regiones de menor desarrollo. Más aún, la política agraria común estableció un mecanismo de subsidio agrícola en todas las regiones.

Consideraciones finales

Toda decisión económica es una decisión política, no técnica. Es evidente que para tomarla se suceden una serie de predecisiones técnicas. Pero lo que se aplica y desarrolla parte de una decisión política. De tal modo, los que gestionan la economía desde los puestos directivos hacen política y deben pensarla en términos de para qué se hace, y ciertamente, debería ser para el bienestar general.

Las decisiones políticas son afectadas por una serie de intereses. Ello implica una confrontación ética. Ahora, no todas las decisiones en materia económica tienen que beneficiar a unos y perjudicar a otros. No siempre se está en un «juego de suma cero»; depende de las condiciones de la economía. En América Latina es posible que todos ganen con la nueva política económica, y eso le da mayor viabilidad, por que las posibilidades de producción son mayores que las que están ocurriendo. No hay carencia de recursos sino una cantidad de recursos no utilizados o mal utilizados. Al emplearlos aumentará el nivel de producción. Con ello todos ganan, excepto los desplazados, al alcanzar esa mayor eficiencia, en particular los monopolios y oligopolios que impiden las soluciones competitivas.

No es fácil construir una combinación de precios, instituciones y estructura económica que haga posible la eficiente utilización de los recursos. Para eso debería ser la nueva política económica. Requerirá de una estrategia de deliberación y participación democrática en búsqueda de los consensos mínimos que posibiliten su implantación. Pareciera ser la forma de hacerla viable dentro del juego democrático.