

AMÉRICA LATINA EN LA CRISIS GLOBAL¹

Latin America in the global crisis

Ernesto OTTONE²

Universidad Diego Portales, Chile

✉ ernesto.ottone@udp.cl

Vol. VIII N° 13, 2010, 213-221

El carácter de la crisis

La crisis económica iniciada en 2008 es la más grande del inicio del siglo XXI y buena parte del XX. Más allá de las diferencias de contexto histórico, es sólo comparable a la de 1929.

Recordemos sumariamente que la crisis del 29 dio lugar al *new deal*, al fortalecimiento de los totalitarismos, a la Segunda Guerra Mundial, al keynesianismo, a la institucionalidad internacional de post guerra, a las Naciones Unidas, a Bretton Woods y la arquitectura financiera internacional que de allí surgió. Vale decir, diseñó buena parte del siglo XX.

Si tratamos de ver la magnitud política de la crisis y no sólo la económica, podríamos asimismo comparar sus efectos con la caída del muro de Berlín, que puso fin anticipadamente al siglo XX. El muro que se ha tambaleado y resquebrajado en su forma de funcionamiento es, en este caso, otro, Wall Street.

La caída del muro de Berlín conllevó, entre otras cosas, la debacle de un pensamiento en que el Estado, de manera voluntarista y autocrática, se proclamaba actor único de la vida económica, social y política.

¹ Este texto es transcripción de la conferencia dictada por el autor, en la ceremonia inaugural de la *Cátedra de Gobierno Luciano Tomassini* de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Central de Chile.

² Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de París III “La Sorbonne Nouvelle”. Profesor titular de la Universidad Diego Portales. Profesor adjunto de la Universidad de Chile. Director de la *Cátedra Globalización y Democracia* de la Universidad Diego Portales. Profesor invitado en la *École des Hautes Études en Sciences Sociales (IHSS)* de Francia y en la Universidad de Pavia en Italia. Autor de 11 libros y numerosos artículos académicos.

La crisis pone en cuestión otro pensamiento, aquel que considera al mercado actor único de la vida económica, social y política. Si queremos entenderla, hagámoslo abusando del método aristotélico del “tercero excluido”, preguntándonos qué no es esta crisis.

Me atrevería a decir que no es el fin de la globalización. En primer lugar, porque esta no es la economía financiera, ni la economía financiera es la globalización. La globalización incluye la economía financiera, pero es más que ella y más que la economía en su conjunto. Como señala Manuel Castells, es “un proceso histórico cultural mediado por las nuevas tecnologías, en particular las tecnologías de la información y comunicación de base microelectrónicas y comunicación digital, que generan una nueva sociedad red estableciendo contactos y pautas de funcionamiento que afectan decisivamente los contenidos y consecuencias de la práctica social”.³

La globalización es una ola profunda de la historia, cuya base es la contracción sin precedente de tiempo y espacio, producto de la revolución microelectrónica de las comunicaciones, que marca el tránsito, en los últimos 30 años, de la era industrial a la de la información, cambiando radicalmente el modo de funcionamiento de la sociedad en todos los ámbitos.

Tampoco la crisis financiera global es la crisis final del capitalismo. En efecto, la economía de mercado viene mostrando desde el siglo XVIII en adelante una enorme capacidad de adaptación, y hoy por hoy no es sólo el sistema económico de los países desarrollados, sino también de las inmensas economías emergentes que están creciendo bajo esa opción y que jugarán un rol cada vez más importante.

Por lo tanto, sin pretender escudriñar un horizonte futuro lejano, donde, como bien sabemos, todo puede suceder, y conscientes de que nuestra capacidad de previsión a largo plazo, por más imaginativa que sea, cae más bien en el terreno de la profecía que en el de la ciencia, tal como señaló el entrenador de béisbol Yogi Berra, cuando dijo que “predecir es difícil, sobre todo cuando se trata del futuro”, podemos sensatamente pensar que la economía de mercado, en cualquiera de sus variantes, será el sistema en que vivirán todavía algunas generaciones.

Sin embargo, todo tiende a indicar que esta crisis impulsará un cambio del funcionamiento de la economía financiera y, por lo tanto, de la economía en su conjunto, además de una transformación de los equilibrios políticos mundiales. Cambio que será aún mayor si China sigue creciendo, aun cuando tenga una pequeña inflexión en sus enormes tasas de crecimiento. Todo indica que estas se mantendrán relativamente altas por varios años antes de que la sociedad china enfrente posiblemente problemas políticos, sociales y culturales más complejos en su desarrollo que afecten la eficacia de la actual peculiar combinación entre capitalismo y dictadura comunista.

En este cuadro, resulta no sólo poco aceptable, sino poco creíble, el codicioso deseo de los sectores más conservadores, que plantean que una vez realizado el

³ Castells Manuel, “La nueva frontera del desarrollo: el modelo informacional”. Conferencias presidenciales de humanidades. Santiago de Chile, 2005,

salvataje público de la catástrofe privada se pase con aire distraído a una suerte de *business as usual*, como si aquí no hubiera pasado nada.

Tal como hemos señalado, la crisis dejó en evidencia la debacle del pensamiento basado en la idea de que la economía de mercado no requiere del Estado, de que puede autorregularse por una mano invisible y tender naturalmente al equilibrio. Tal mano ha resultado no solo invisible sino inexistente, con el perdón del gran Adam Smith,⁴ pues el mercado sin regulaciones genera círculos viciosos, procesos de burbuja y exceso de crisis.

Por ello esta crisis debería marcar cambios en un sistema financiero surgido en Bretton Woods ya con regulaciones insuficientes y que, posteriormente, continuó desregulándose, desnaturalizando el sistema financiero, convirtiéndolo, en palabras de Krugman “en un monstruo que devoró la economía mundial ya que cuando la banca dejó de ser aburrida, sus chanchullos y salarios por las nubes gestaron la grave crisis actual”,⁵ y que dejó de servir para que el dinero de los ahorrantes pasara a los inversores, sino que se volvió “una economía de casino”, en palabras de Keynes, en que ese dinero pasó en buena parte a los especuladores, para generar enormes fortunas a costa de los intereses generales de la sociedad. Eso es lo que no puede continuar, se requerirá una nueva arquitectura financiera internacional que establezca un nuevo y mejor equilibrio entre la lógica del mercado y la lógica ciudadana de intereses públicos, capaz de conciliar los intereses inmediatos con los estratégicos.

Hay que dar respuestas claras a preguntas inevitables: ¿los paraísos fiscales son indispensables para el funcionamiento de la economía mundial o son una deformación delictual del sistema? ¿Pueden ser agentes privados y con intereses particulares los evaluadores de los actores financieros privados? ¿Pueden los grandes ejecutivos financieros tomar decisiones que los benefician directa e inmediatamente con el ahorro de millones de personas?

Son esas respuestas las que marcarán la credibilidad de las necesarias reformas que engendren las reglas de una globalización más justa y equilibrada.

América Latina frente a la crisis

El aprendizaje doloroso de los últimos 30 años, adquirido a través de numerosas crisis, de origen endógeno o exógeno, no ha sido subrayado con suficiente fuerza como una de las razones que explican porqué América Latina ha sido capaz de resistir en mejores condiciones la crisis de 2008, que otras anteriores.

⁴ Es necesario señalar que los excesos neoconservadores poco tienen que ver con la inspiración moral del padre del liberalismo, cuya relectura debe hacerse considerando no solo la investigación sobre *La riqueza de las naciones* (1776), sino también considerando su *Teoría de los sentimientos morales* (1759) que, si bien es anterior, fue revisada en 1790, un año antes de su muerte (N del A).

⁵ Krugman Paúl, “Hacer que la banca sea aburrida”. *El País*, España 19/04/09.

Recordemos que el impacto del proceso de globalización en América Latina, de una globalización “sin filtros” como tan acertadamente la ha llamado Guillermo O’Donnell,⁶ ha sido muy traumática.

América Latina hacia fines de los 70 no vio venir los cambios enormes que se estaban incubando en la economía internacional y tuvo un despertar violento con la crisis de la deuda que estalló en 1982, conllevando la necesidad de un ajuste brutal y socialmente desequilibrado que acompañó el cambio del modelo de desarrollo hacia adentro y del Estado clientelar a una economía bruscamente desregulada y al adelgazamiento sin resguardos del Estado que inauguró la llamada “década perdida”, con el consiguiente retroceso en todos los indicadores económicos y sociales.

Si bien en los 90 la situación mejoró, no dejó de ser extremadamente volátil para todos los países de la región, con la casi solitaria excepción de Chile. Es así cómo se sucedieron la crisis mexicana, llamada tequila; la asiática, la rusa y la turca, que mantuvieron la región en una montaña rusa hasta 2003.

Esta frecuente volatilidad, acompañada de democracias históricamente frágiles, de situaciones y personajes públicos de alto colorido, termina por autoconvencernos de que estamos destinados a carecer de una institucionalidad democrática fuerte y de sociedades más prósperas e igualitarias, pues estamos destinados a los excesos políticos y a las exageraciones discursivas que tanto gustan a quienes observan desde lejos, con ánimo turístico o en busca de emociones fuertes.

De allí que suele decirse, más en serio que en broma, que si Kafka hubiera sido un escritor latinoamericano, sería calificado como costumbrista. Aun cuando no faltan del todo razones para pensar así, me cuesta aceptar tal destino.

Si vemos las cosas con serenidad, América Latina es una región de una identidad muy compuesta y de una situación económica intermedia. Es una zona de ingreso medio. Aunque contiene demasiados pobres y desigualdades no se trata de una región pobre aunque tampoco es desarrollada. El ingreso por habitante de América Latina representa un quinto del ingreso medio de la OCDE y más que duplica el de África subsahariana.

Alberga un conjunto de economías muy dispares que van desde Haití, con un nivel de renta per cápita adecuado a precios cercano a los 400 dólares, hasta Chile que bordea los 16.000, incluyendo países continentes como Brasil y pequeñas islas.

Es una región con muy buenos indicadores de esperanza de vida y de baja mortalidad infantil, con cobertura educativa primaria casi universal, 64% de secundaria, y una educación superior importante, aunque con problemas inmensos de calidad, desigualdad acumulativa, pobreza e indigencia.

Una región donde la democracia, al menos en lo que respecta al origen electoral, es casi universal, pero donde la solidez está fuertemente tensionada en muchas partes, con sistemas políticos frágiles y Estados que no encuentran una legitimidad fuerte aún en el contexto globalizador.

⁶ O’Donnell Guillermo, “Los desafíos actuales de la democracia y el desarrollo en *Hacia la revisión de los paradigmas del desarrollo en América Latina*”. CEPAL 2008. Santiago de Chile.

Una región en paz, salvo la excepción, que esperamos transitoria, de Colombia, aunque cuente con altísimos niveles de criminalidad y violencia.

Nos hemos acostumbrado a decir que América Latina crece, pero no distribuye. La verdad es más dura, entre 1980 y 2003, el crecimiento regional fue escaso y volátil y el producto per cápita aumentó sólo un 0,1%.

Por ello es tan importante lo sucedido entre 2003 y 2008, cuando el crecimiento per cápita ha sido de 3,5% y para encontrar un período similar debemos retroceder 40 años. Entre los años aludidos la desocupación cayó del 11% al 8%, siendo un factor importante en la reducción de la pobreza, de un 44% en 2003 a un 33% en 2008, y con políticas públicas de transferencias condicionadas y remesas que explican quizás la caída de la indigencia, de 19,4% al 12,9%, en el mismo período.

Pero aún existe mucha pobreza no hay duda de ello. Solo para graficar la situación, la cantidad de personas en América Latina cuyos ingresos no alcanzan ni siquiera para cubrir las necesidades alimentarias mínimas, es mayor que las poblaciones totales de España y Portugal sumadas.

El crecimiento de América Latina, además, fue entre 2003 y 2008 el de mejor calidad, con más ahorro e inversión y menos volátil.

¿Podemos estar satisfechos? Apenas un poquito. Sin quitar méritos a lo realizado internamente, tanto los aires buenos como los malos, vienen en gran parte de afuera, y nuestro crecimiento es menor que el de otras regiones en desarrollo.

De otra parte, América Latina es la región del mundo que muestra los mayores índices de desigualdad de los ingresos nominales. Medido en términos del Índice de Gini, América Latina tiene un nivel del orden de 0,52 – 0,53, mientras que los países de la OCDE presentan un nivel levemente superior a 0,30.

Entre 2003 y 2008 se produjo una mejoría en la distribución del ingreso, pero muy leve. La desigualdad es difícil de enfrentar pues viene de muy lejos y es históricamente persistente.⁷

Nuestros avances respondieron, en gran parte, al fuerte crecimiento que, antes de las actuales turbulencias, tuvo la economía mundial; a la mejoría de los términos de intercambios, destinada a quedarse por algún tiempo; al enorme rol que, particularmente para las economías sudamericanas, ha significado la eclosión del crecimiento de China e India y el consiguiente impacto en la mejoría de los precios de los recursos naturales.

Esta situación, sin embargo, tal como reflejan las cifras, no ha sido igualmente positiva para México y sobre todo para los países de América Central, que más bien compiten con las grandes economías asiáticas en relación al mercado norteamericano.

A fines de 2008, la crisis financiera internacional cambió crudamente este escenario, se vieron fagocitados los planes de avance por la necesidad de responder a ese *shock* brutal que si bien no se contagió por vía financiera, sí produjo una

⁷ Ver Ottone Ernesto y Vergara Carlos "La desigualdad en América Latina", Revista de *Estudios Públicos*, N° 108.2007. Santiago de Chile.

caída muy fuerte de las exportaciones, limitó el acceso al financiamiento externo, provocó un aumento de la incertidumbre, y una disminución del consumo, la inversión y el empleo; de igual manera que un descenso de las remesas desde el extranjero y caída del ingreso por turismo, afectando particularmente las economías más débiles.

La buena noticia fue que América Latina resistió mucho mejor que en ocasiones anteriores los embates de esta crisis. Las buenas prácticas acumuladas en el periodo de bonanza ayudaron a resistir mejor tanto en lo económico como en lo social.

Sin embargo, el Producto Interno Bruto cayó a -1,9% en 2009, significando una contracción por habitante del -2,8%; la tasa de desempleo que estaba en 7,5% se elevó a 8,3%, lo que proyectó que el número de pobres aumentara en 1,1% y el de indigentes en 0,8%. Son cifras moderadas, aunque dolorosas y quebraron la tendencia positiva del periodo anterior.

No obstante, desde el segundo semestre de 2009 se comenzaron a ver signos de recuperación, fortalecidos durante 2010, que dan lugar a un cauto optimismo para el futuro en vista a una recuperación, que puede ser más rápida que la promedio de la economía mundial, sobre todo gracias a la pujanza de las grandes economías emergentes.

Es así como el reciente Estudio Económico de América Latina y el Caribe de Cepal⁸ muestra que con mayor rapidez de la esperada comienza a recuperarse el crecimiento del comercio internacional, mejoran los términos de intercambio, se recupera la actividad turística, vuelven a aumentar las remesas, mejoran los accesos a los mercados financieros y, poco a poco, se recupera el empleo. Para 2010 habrá un crecimiento del PIB de 5,2%, y para 2011, será de 3,8, como producto de un entorno internacional menos favorables.

Teniendo presente ese contexto, probablemente la economía global mejorará muy pausadamente y la recuperación de empleos tampoco será rápida, el bono demográfico, es decir, la menor dependencia de los ingresos de quienes trabajan en los hogares tenderá a disminuir y será difícil mantener los actuales niveles de gasto social si el crecimiento se mantiene en los próximos años a niveles aceptables aunque moderados.

La capacidad de la economía latinoamericana par responder en mejor pie a la crisis solo se asegurará a futuro a través de la proactividad de los Estados y su capacidad para sostener niveles aceptables de actividad y empleo.

Será sustentable en el tiempo si es capaz de mantener y desarrollar instrumentos de política social: transferencias monetarias, políticas de empleo y crédito, subsidios a servicios de consumo, pero, a la vez, generando sistemas de protección social que aborden integralmente la extensión de la cobertura, generen una sociedad de garantías y encaren la situación de los grupos más vulnerables.

El futuro de América Latina y su inserción en el mundo globalizado debe acometerse de manera sistémica, considerando todos los desafíos estratégicos,

⁸ Ver Estudio Económico de CEPAL 2009-2010. CEPAL Santiago de Chile.

aquellos planteados en el terreno político, cultural, económico y tecnológico. Por ello al señalarlos conviene caracterizar algunos rasgos políticos actuales de la región.

El primer aspecto que salta a la vista es que, por razones de coyuntura política internacional, la región pasa por un aumento sin precedentes de su autonomía respecto de los Estados Unidos de América. Lenguajes políticos como los de los Presidentes de Venezuela y Bolivia difícilmente habrían sobrevivido en otros tiempos.

Esa mayor autonomía fue durante la administración de G.W. Bush por ausencia. Con el presidente Obama puede adquirir un signo más positivo de incremento de la colaboración y respeto mutuos en base a una agenda pluritemática.

En todo caso esta mayor autonomía no sólo implica más libertad sino mayores responsabilidades: ¿a quién culparemos si fracasamos? Nuestras democracias están soportando altos niveles de tensión, cuando no de polarización interna.

La razones de ello pueden tener también raíces históricamente muy positivas, es el caso de una decisiva inclusión étnica como en Bolivia, el surgimiento de nuevas voces como en Paraguay y El Salvador, transformaciones estructurales y nuevas configuraciones productivas regionales en los países.

Frente a estas nuevas situaciones es preciso evitar las visiones simplificadoras, como la que describe la región como en una carrera inevitable y desenfrenada al populismo. No sólo los resultados electorales de los últimos años han dado origen a algunos gobiernos de corte más bien conservador sino que países como México y Brasil, cuyas administraciones no podrían ser acusadas de populistas, no sólo reúnen la mayor población latinoamericana, sino también más del 65% del PIB.

Muchas situaciones políticas son diversas entre sí y en estado de cambios y asentamiento. Sin embargo, es necesario estar atentos a la preservación del orden democrático.

Reforzar el orden democrático supone, en consecuencia, desarrollar el compromiso de todos los actores y sectores sociales de respeto a las reglas de procedimiento de la institucionalidad democrática; articular los grupos sociales heterogéneos dentro de un sistema político capaz de representar sus demandas, vale decir, capaz de institucionalizarlas políticamente y traducirlas a intervenciones que asignen recursos para alcanzar niveles de equidad aceptable; desplegar mecanismos propios de la sociedad civil que fortalezcan relaciones de solidaridad y responsabilidad social; impulsar una cultura pluralista que favorezca mejores niveles de inclusión, confianza, convivencia y comunicación, y alentar la filiación progresiva de grupos sociales a redes de apoyo o interacción que permitan una mayor integración y participación.

La diversidad de América Latina es muy grande y sus asimetrías también lo son. Considérese solamente que en la región conviven más de 700 etnias, lo que no hace fácil su unidad. Recordemos que Charles De Gaulle, que de política sí sabía, refiriéndose a una diferencia mucho más banal en el ámbito culinario,

señalaba al periodista Raymond Tournoux: “Qué quiere usted, querido amigo, no se puede unir fácilmente a un país que tiene 265 variedades de queso”.⁹

América latina, más allá de su diversidad étnica y asimismo culinaria tiene profundas marcas comunes históricas, culturales y políticas que facilitan, como quizás en ninguna otra parte, los procesos de integración.

América latina vive hoy una situación de gobiernos legítimamente elegidos por medio del voto, lo que constituye una situación muy particular en su frágil desarrollo democrático. Muchos de los resultados electorales reflejan la aspiración de justicia social y de reivindicaciones centenarias de pueblos y sectores que hasta ayer no habían tenido acceso al poder político.

Lo importante para que estos procesos signifiquen avances y no frustraciones, es que puedan llevar adelante el binomio clásico de la democracia: libertad y aspiración a la igualdad. ello implica que poner fin a la negación del otro no signifique, a su vez, la negación del antiguo negador y que la aspiración de justicia no termine cercenando las libertades y jibarizando la democracia.

El tema de la confianza es central en la democracia, desterrar la relación amigo-enemigo, desarrollando espacios y posibilidades donde los conflictos naturales de intereses puedan resolverse. Pasar de la pluralidad al pluralismo y de la tolerancia pasiva a la tolerancia activa sólo se puede alcanzar a través de un camino laborioso y gradual.

Contamos hoy en América Latina con un nuevo actor global: Brasil Así lo entiende la comunidad internacional y así lo muestra el enorme potencial productivo, tanto en manufacturas de tecnología avanzada como en recursos naturales.

Esta nueva situación parecería agregar una nueva asimetría a la región, pero leído en otra clave podría ser un factor para disminuir las asimetrías existentes y provocar un fortalecimiento a partir de la generación de un nuevo liderazgo, abierto también a México, que convenga a todos y permita revertir el actual debilitamiento de los procesos de integración, superando la concepción de la política internacional como una pura variable de ajuste de las políticas internas, y establezca, reconociendo las diversidades existentes, visiones con algo en común. Sin esas visiones mínimas comunes, ajenas a ideologismos exacerbados, no es posible avanzar en la integración latinoamericana, y debemos reconocer que en este terreno estamos muy atrasados.

¿Podemos imaginarnos una Unión Europea con un pensamiento carente de visiones comunes?

Algunos desafíos estratégicos

Son muchas las tareas que tiene América Latina por delante, no sólo para superar los efectos políticos, económicos y sociales de la crisis sino para enfrentar un mayor déficit en relación a un desarrollo más igualitario y sólidamente democrático.

⁹ Roussel Eric: *De Gaulle*. Gallimard París. 2008.

La primera dice relación con lograr democracias más sólidas, no sólo en cuanto al origen sino a su funcionamiento, con menores niveles de tensionamiento y polarización, con sistemas políticos fuertes institucionalmente, en que primen las normas y la seguridad jurídica, con mayor capacidad inclusiva y tendiente a predominar más la negociación que el conflicto.

La segunda dice relación con una disminución drástica de los niveles de desigualdad y la merma de los de pobreza e indigencia, todavía inaceptables y que en varios países comprende a la mitad de la población. Se requiere un mínimo civilizatorio, a partir sólo de la propia dignidad humana, bajo el cual no viva ningún latinoamericano.

Ello requiere la creación de empleos productivos, escapar de la precariedad laboral y de la ausencia de niveles de protección adecuados frente a las adversidades. Conjugar economías sanas, sólidas, con capacidad contracíclica y políticas públicas fuertes, destinadas a favorecer especialmente a los sectores más vulnerables, y que amplíen sus oportunidades a través de sistemas educativos funcionales a la movilidad social.

Lo anterior plantea un concepto más exigente de contrato social, orientado por una noción de bienestar que asegure el esfuerzo público y privado para lograr una sociedad de garantías que eleve el acceso a los bienes de consumo y servicios básicos y a las oportunidades, capaz de bajar los niveles de pobreza y mejorar la distribución del ingreso.

En tercer lugar, se requiere un crecimiento sostenible capaz de integrarse con éxito a la era de la información. Ello no sólo solidez en las políticas macroeconómicas y responsabilidad fiscal sino elevar la productividad de todos los factores, agregando valor a toda la actividad productiva.

El corazón de cualquiera estrategia de futuro es diversificar y desarrollar espacios donde se conjuguen el aprendizaje tecnológico y la compatibilidad. Nuestros niveles de investigación y desarrollo son extremadamente bajos. Es urgente, en todas las áreas de la economía, recursos naturales, manufactura y servicios, producir una interacción virtuosa, pública y privada, entre investigación y desarrollo para adaptar y difundir innovaciones, procesos y productos.

En resumen, hemos sido capaces de navegar con relativo éxito en aguas turbulentas, ellas seguirán estando así, pero estas nuevas capacidades recién demostradas pueden dar una nueva oportunidad similar a la existente a fines del siglo XIX y principio del XX, cuando la brecha con EUA y Europa era mucho menor en todos los planos, respecto de la enorme distancia actual. El rentismo, la exclusión social, la ausencia de formación de nuestros recursos humanos frustraron el camino. De nosotros depende aprovecharlos hoy.