

LA FORMULACIÓN de políticas económicas en el mundo globalizado actual es difícil incluso para quienes son legítimamente elegidos o nombrados y gozan del sostén de la parafernalia del cargo. Pero María Ramos comenzó a diseñar políticas macroeconómicas para Sudáfrica en los años ochenta como integrante de una organización clandestina, viajando entre continentes con documentación oculta. Esta fue solo una de las etapas de su preparación para el primer gobierno de mayoría de Sudáfrica, que subió al poder en 1994 y se enfrentó con la imponente tarea de conciliar los recursos de una economía crónicamente débil con las exigentes expectativas de los nuevos electores.

Ramos entró en el gobierno un año después de la victoria electoral, cuando los esfuerzos por restaurar la sustentabilidad fiscal comenzaban a generar verdadera fricción desde grupos de interés arraigados y ministerios derrochadores. Primero como Subdirectora General de Planificación del Ministerio de Hacienda y luego como Directora General del Tesoro, el sentido práctico de Ramos y su inclinación por el análisis objetivo la capacitaron para planificar y formular ideas para ministros necesitados de opciones económicas viables.

Su experiencia como estudiante y académica activista en el ambiente liberal de la universidad sudafricana de Witwatersrand sentó sus sólidas bases políticas como militante y defensora del gobierno de la mayoría. Su instinto progresista, unido a su labor posterior como investigadora y economista en la banca comercial, la convirtió en una fuerza formidable que prometía resultados rápidos para cualquier empresa lo suficientemente intrépida como para encauzarla. El Congreso Nacional Africano (CNA), al formar el primer gobierno de mayorías de Sudáfrica, se nutrió con asiduidad del entusiasmo de Ramos.

Enfoque directo

La primera entidad que experimentó el enfoque directo de resolución de problemas que distingue a Ramos fue el banco comercial donde tuvo su primer empleo en 1978. Nacida en Lisboa, Portugal, en una familia que emigró a Sudáfrica cuando ella tenía seis años, Ramos estudió en una ciudad cerca de Johannesburgo. “Cuando comencé a trabajar en el banco me enteré de que ofrecían una beca muy buena y cuando la pedí me dijeron que no estaba disponible para mujeres”, recuerda Ramos. “Comencé una gran batalla con el banco por esta injusticia. Finalmente, la gerencia del banco cambió y las reglas del juego también. Para entonces había peleado durante cinco años, hasta con la dirección central, y decidieron que ya había causado suficiente caos. Cambiaron las reglas y yo fui la primera mujer que fue a la universidad con esa beca”.

Agente encubierta

Simon Willson traza una semblanza de **María Ramos**

El contacto con el radicalismo político en la Universidad de Witwatersrand (conocida como “Wits”) cambió a Ramos. Corrían los años ochenta y las sanciones internacionales empezaban a afectar a Sudáfrica y a alentar un mayor activismo interno contra el gobierno de la minoría. “Fui a Wits en años muy politizados, me involucré y realmente me sensibilicé mucho políticamente. Fue muy difícil volver a trabajar en el banco después de la universidad”. Volvió a la vida académica como profesora de Economía y se vinculó al CNA, el movimiento político que hoy gobierna Sudáfrica pero que en los años ochenta estaba proscrito. Mientras enseñaba en Wits, la Universidad de Sudáfrica y la London School of Economics (LSE), Ramos se unió clandestinamente a los economistas del CNA.

“Participé activamente en orientar gran parte del debate del equipo económico del CNA. Pasé mucho tiempo volando entre Johannesburgo y otros lugares para hacer política antes de que se legalizara el CNA. Elaboramos muchos de los textos sobre política económica del CNA fuera del país”. Incluso ahora, Ramos no especifica dónde. En 1990 se legalizó el CNA, su líder, Nelson Mandela, fue liberado de prisión y sus dirigentes se prepararon para gobernar. “Fue una época apasionante: teníamos responsabilidad, estábamos logrando cosas, elaborá-

bamos políticas a medida que avanzábamos, intentando darles forma e implementarlas. Yo era parte del equipo que trabajaba en la sección financiera de la constitución provisoria, que incluía la independencia del banco central”.

Doble rol

Ramos continuó con su doble rol, pero esta vez al descubierto. “Vivía viajando de Londres a Johannesburgo y pasando de enseñar a negociar. A un mismo tiempo estaba enseñando teoría monetaria y negociando la independencia del banco central, así que fue una época apasionante para mí y mis alumnos. Cuando asumimos el gobierno ya había todo un engranaje de trabajo e ideas. Por supuesto, ninguno tenía experiencia de lo que significaba gobernar”.

Como era de esperar, el CNA ganó la primera elección libre de Sudáfrica en abril de 1994 y formó el primer gobierno de mayoría del país. Ramos, una vez que creyó terminada su labor, volvió a la LSE, con intención de doctorarse con su investigación sobre la independencia del banco central. Pero sus antiguos colegas del CNA reclamaban a su crítica planificadora y le ofrecieron una vacante en el Ministerio de Hacienda. No le tomó mucho tiempo decidirse. “Probablemente subestimé lo difícil que sería la separación

después de haber estado tan involucrada”. El doctorado sigue inconcluso.

Alec Erwin, viceministro de Hacienda del primer gobierno, invitó a Ramos al Tesoro. “Cuando me convertí en viceministra buscábamos personas con experiencia en nuestro propio marco de política económica, y me dirigí a María”, recuerda Erwin. “Era una opción clara: una experta planificadora que había participado en las reuniones de transición del gobierno y con experiencia bancaria. No tuve que insistir demasiado. Había estado trabajando con nosotros durante mucho tiempo”.

Al ingresar al gobierno, Ramos quedó impactada. “Para todos nosotros fue una sorpresa darnos cuenta de que el país estaba en muy malas condiciones. Nuestra posición fiscal era bastante precaria. El gasto en educación era apenas superior al destinado a pagar la deuda. Esto es prácticamente insostenible. Nuestras proyecciones mostraban que de seguir en esa dirección, en dos años la situación se revertiría y estaríamos gastando más en deuda que en educación en un país donde debería ser al revés. De hecho, necesitábamos crear espacio fiscal para gastar más en educación, salud e infraestructura social que en otras cosas. El razonamiento básico indica que no se puede llegar a lograrlo sin tomar algunas decisiones difíciles y lo que es destacable de Sudáfrica es que su liderazgo político tuvo el coraje para tomar esas decisiones realmente difíciles y no eludirlas cuando llegó el momento”.

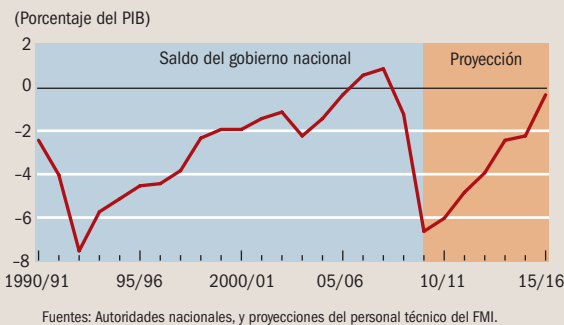
Ramos había encontrado su lugar. Alguien debía diseñar entre bastidores las duras políticas necesarias para la estabilidad fiscal y presentarlas al poder ejecutivo. Como directora general de Hacienda, la responsabilidad recayó en ella. “Nuestro trabajo como funcionarios públicos era presentar las opciones al ministro y su gabinete y planear las diferentes opciones y resultados posibles. Sudáfrica pudo construir una base sólida desde el punto de vista tributario, reformar su sistema de recaudación, crear una estructura institucional tributaria y reorientar su patrón de gasto fiscal del pago de la deuda hacia inversiones reales y adecuadas en servicios sociales. Suelo pensar que como sudafricanos no reconocemos realmente lo difícil que es para un país hacer eso, y en un período relativamente corto”.

La dimensión del reequilibramiento fiscal de Sudáfrica durante los años noventa se puede apreciar en el gráfico. De un saldo del gobierno nacional de -5,7% del PIB cuando el CNA asumió el poder en 1994, se pasó a un pequeño superávit en 2007. Este logro es especialmente importante si se toma en cuenta la larga lista de compromisos de gasto del nuevo gobierno para cumplir sus promesas de campaña (recuadro 1). Ramos y su equipo encontraron la forma de financiar el Programa de Reconstrucción y Desarrollo que había sido la base de su lucha y su victoria electoral y al mismo tiempo aumentar el rigor de la política fiscal para apuntar de forma realista a lograr en 10 años un presupuesto equilibrado.

“Mi tarea era formar y retener a un equipo de personas realmente talentosas”, recuerda Ramos. “Muchos de ellos siguen allí. También cambiamos la idea que tenía la gente sobre trabajar para el gobierno: es un lugar de trabajo profesional donde se hacen bien las cosas y se fortalecen las capacidades. Cuanto más lográbamos, más alta era la meta

El camino del crecimiento

El nuevo gobierno de Sudáfrica concluyó rápidamente que su ambiciosa meta de crecimiento económico no podía lograrse en un contexto de inestabilidad fiscal.



para nuestro siguiente esfuerzo. Y cuanto más lográbamos, más espacio fiscal teníamos”. El sentido matemático práctico de Ramos se imprimió en el idealismo que acompañó a la nueva administración al introducirse en los pasillos del poder (recuadro 2).

Gestión de la deuda

“Cuando llegué al Ministerio de Hacienda no había ninguna estrategia de gestión de la deuda”, recuerda Ramos. “Así que nos endeudábamos. Al comienzo del año dijimos: ‘Esto es lo que vamos a gastar y esto es lo que vamos a recaudar por impuestos y la diferencia es el déficit’. Pregunté: ‘Muy bien, ¿cómo vamos a endeudarnos, es decir, en qué punto de la curva de rendimiento quieren hacerlo?’ Y la respuesta fue: ‘¿Qué es la curva de rendimiento?’ Les expliqué: ‘La curva de rendimiento somos nosotros, ¿qué forma vamos a darle?’ Pero la gente no pensaba así; tomaba lo que necesitaba y lo dividía entre 12”.

Resultó que el Ministerio de Hacienda tenía una reserva de efectivo de entre R 8.000 millones y R 10.000 millones mensuales para contingencias (entre US\$1.100 millones y US\$1.400 millones). El dinero estaba en el banco central y no generaba interés. Así que por un lado el gobierno se endeudaba y pagaba un interés enorme, y el producto era un montón de dinero depositado sin utilizar. “Era una locura”, afirma Ramos aún indignada. “Pregunté: ‘¿Alguna vez oyeron hablar de la gestión de caja? Apliquémosla aquí y comencemos lentamente, para que no se enloquezcan’. Primero redujimos nuestra reserva de efectivo a R 1.000 millones mensuales y finalmente la bajamos a unos R 250 o R 300 millones mensuales y el ahorro de costos solo por ese concepto fue enorme. No es algo para genios, sino básico”.

¿Pero cómo le caía el esfuerzo de sostenibilidad fiscal a un gobierno elegido para corregir las injusticias socioeconómicas del pasado? ¿Era el equilibrio presupuestario una meta justificable para un país con desempleo masivo y una población en rápido proceso de urbanización? Erwin recuerda haber escuchado estas preguntas en las altas esferas. “Solían acusarnos de ortodoxos y de aplicar el neoliberalismo, pero

esa opinión era entendible en un país como Sudáfrica, que tiene un partido comunista y sindicatos fuertes. Muchas personas veían a María como una especialista financiera demasiado ortodoxa y del ala derechista del CNA. Mirando atrás, se podría decir que el camino tomado fue el correcto”.

Tito Mboweni, que formó el departamento de planificación económica del CNA antes de que fuera gobierno y luego fue presidente del Banco de la Reserva, coincide en que Ramos desempeñó una función práctica importante en la labor del servicio civil para implementar la estrategia económica general del CNA. Mboweni va más allá para justificar las políticas adoptadas por el partido cuando asumió el poder. “Nuestra posición era que un partido político izquierdista debe adoptar una política macroeconómica conservadora porque el electorado normalmente no confía en los partidos de izquierda. Y si se adopta una política económica más prudente se reciben críticas. Los beneficios de esta política se perciben una o dos décadas después. Observando lo bien que Sudáfrica superó la crisis económica mundial podemos afirmar que el país se benefició de nuestra política inicial”.

A fines de 2003, tras casi nueve años de proselitismo sobre las virtudes de la rectitud fiscal y de ver que el presupuesto se dirigía inexorablemente hacia el equilibrio, Ramos estaba lista para un cambio. Transnet, la empresa estatal de transporte de

Recuadro 1

Promesas electorales

De cara a las primeras elecciones para formar un gobierno de la mayoría, celebradas en Sudáfrica en 1994, el Congreso Nacional Africano basó su campaña en un Programa de Reconstrucción y Desarrollo (PRD) que incluía los siguientes compromisos de gasto:

- Vivienda decorosa, bien ubicada y a costo razonable para todos para el año 2003.
- Veinte a treinta litros de agua pura por día para cada persona en dos años.
- Electricidad para dos millones y medio más de hogares y para todas las escuelas y clínicas para el año 2000.
- Acceso a un sistema telefónico moderno y de costo razonable para todos los sudafricanos.
- Mejora del transporte público para convertirlo en un sistema seguro, práctico y económico.
- Creación de un sistema nacional de salud que ofrezca atención médica a un costo razonable.
- Un nuevo sistema de seguridad social y asistencia social para todos.

El PRD también abordó las cuestiones relativas al costo y el pago de los compromisos, especificando lo siguiente:

- La mayoría de los gastos del PRD no son nuevos: la racionalización de los sistemas existentes liberará recursos.
- Debemos mejorar la capacidad del sector financiero para movilizar más recursos y dedicarlos a las actividades consignadas en el PRD.
- Debemos asegurar el autofinanciamiento de la electrificación y las telecomunicaciones.
- Se mejorará y reformará el sistema impositivo para recaudar más sin aumentar los impuestos.

Sudáfrica, buscaba director ejecutivo. Era la oportunidad de implementar en una burocracia aletargada las mismas reformas de mercado que había promovido en el Ministerio de Hacienda.

Ramos llevó a Transnet el principio de comercialización en una empresa estatal. Se concentró en dirigir la empresa con un criterio comercial, exigiendo la misma eficiencia que en una empresa privada. Inculcó al personal que solo los estándares más altos de cumplimiento, desempeño, transparencia y responsabilidad eran aceptables. Lo exhortó a actuar como si la empresa cotizara en bolsa y tuviera que responder ante accionistas privados reales.

“La diferencia era que Transnet era propiedad del gobierno y el rendimiento del capital incluía un elemento de rentabilidad social”, observa Ramos. “Esto era más evidente en términos del período necesario para que la inversión de capital rindiera. Si se invierte en infraestructura ferroviaria, por ejemplo, como empresa estatal es posible

Recuadro 2

Decisiones difíciles

Se encomendó a María Ramos y a sus colegas del Ministerio de Hacienda proponer a los ministros de Sudáfrica y sus gabinetes opciones viables para alcanzar metas económicas sin poner en riesgo la estabilidad financiera. Ramos dice que nada se edulcoró.

“En 1996 teníamos que implementar una política fiscal que dijera al país que si queríamos lograr un crecimiento económico sustentable del 6%, este era el camino. Ese fue nuestro punto de partida. Se suele pensar que el programa de crecimiento, empleo y redistribución consistía en reducir el déficit. Pero lo que nos preguntamos fue: ‘Si aspiramos a un crecimiento del 6%, ¿qué debemos hacer para lograrlo?’”

“Muy rápidamente llegamos a la conclusión de que no se puede lograr un crecimiento del 6% con inestabilidad fiscal porque no es posible salir de la crisis mediante endeudamiento. No queríamos acudir al FMI; pensábamos que no era una solución sostenible, y estuvimos muy cerca de hacerlo. Sudáfrica no tenía reservas; de hecho, teníamos un nivel de reservas negativo porque en ese momento teníamos una posición neta abierta a futuro de unos US\$26.000 millones. Nuestra razón deuda/PIB era del orden del 50% y los costos por pago de la deuda estaban en el límite de lo sostenible. Por lo tanto, la posición fiscal era muy precaria: las cuentas no cuadraban”.

“Si se quiere crecer en una situación así, es necesario corregir la base. Y la sostenibilidad fiscal es difícil de lograr y fácil de perder. Eso es lo que le planteamos a las autoridades responsables de las políticas, al gabinete. Y debo decir que, si bien fue difícil, al plantearlo, nunca encontré a ningún político, desde el presidente hacia abajo, que dijera: ‘No, no podemos hacerlo porque va a perjudicar mi popularidad’. Para mí fue sorprendente ver que los políticos de todas las jerarquías decían ‘¿Qué es lo más beneficioso para el país? Va a ser doloroso, va a ser difícil’. Esa inversión sigue dando rédito hoy en día”.

que el período para obtener créditos sea mucho más largo que en una empresa que cotiza en bolsa”.

Sector privado

Tras trabajar en el gobierno y luego en una empresa estatal, a comienzos de 2009 Ramos volvió a la banca privada, pero ahora como directora ejecutiva de Absa, el mayor banco comercial de Sudáfrica. La visión y los principios comerciales que había aportado a la rígida estructura del servicio civil en el Ministerio de Hacienda y luego a la entidad híbrida Transnet ahora podían implementarse en un entorno privado cuyo fin exclusivo es el lucro.

Ramos observa agudamente que los bancos sudafricanos salieron relativamente indemnes de la turbulencia financiera que se apoderó del sector bancario de muchas economías más grandes y avanzadas durante la crisis financiera mundial. Según ella, esto no se debió a la suerte ni a la situación geográfica apartada. “La razón por la cual los bancos sudafricanos salieron en su mayor parte ilesos de la crisis en comparación con otros bancos de Estados Unidos, el Reino Unido y Europa fue porque tenemos un organismo de regulación muy activo que se ha mantenido alerta y ha sido más previsor que otros en aumentar los requisitos de capital. Nuestro regulador comenzó a observar este tema probablemente 12 meses antes de la sorpresa; empezó a hablar con los bancos para aumentar los encajes y controló estrictamente los índices de endeudamiento”.

Ramos reconoce que los controles cambiarios que Sudáfrica mantiene a distintos niveles desde hace 50 años impidieron que particulares y empresas hicieran experimentos con algunos de los últimos instrumentos financieros más complejos. “Fue una combinación de ambas cosas, pero en definitiva se reduce a la gran solidez del entorno de regulación”, dice. También refuta las alegaciones de que la competencia en el sector bancario es limitada. “Depende de cómo se defina la competencia: tenemos competidores en diferentes partes del mercado. A nivel básico y medio, hay bancos muy lucrativos que tienen tecnología superior y entienden bien el mercado. Representan una competencia importante para los grandes bancos”. También señala el crecimiento de la banca de inversión a través de grandes bancos extranjeros.

Ramos sigue siendo profesora honoraria de economía. Casada con el ex ministro de Hacienda de Sudáfrica, Trevor Manuel, Ramos es parte de una pareja poderosa que, en la intimidad doméstica, debe estar discretamente orgullosa de la estabilidad económica del país, aunque contraste con una situación política y social más volátil. Su noveno puesto, el año pasado, en el ranking de la revista *Fortune* de las “50 mujeres más poderosas del mundo de los negocios” es seguramente una satisfacción para alguien tan determinado a hacer que un gobierno y luego una compañía pública funcionen en forma más similar a una empresa. ■

Simon Willson es Redactor Principal de Finanzas & Desarrollo.

Referencia:

Congreso Nacional Africano, 1994, *Reconstruction and Development Programme*. www.anc.org.za/rdp/index.html.