

Turquía atraviesa una crisis múltiple de gobernanza, cuya salida es dudosa a raíz de la incertidumbre nacional –elecciones en 2023– e internacional como consecuencia de la invasión rusa en Ucrania.

Mustafa Kutlay es profesor titular del departamento de Política Internacional de la City University of London.

LLUEVE SOBRE MOJADO: LA POLÍTICA DE CRISIS ECONÓMICA TURCA

Una de las promesas del presidente Recep Tayyip Erdogan durante el proceso de referéndum de abril de 2017 que allanó el camino para el establecimiento de un régimen presidencialista ejecutivo en Turquía, fue una gestión económica más eficaz. Tras el golpe de Estado fallido de julio de 2016, con el país en estado de emergencia, el 51,4% de los ciudadanos turcos votó a favor de ese sistema. Se suponía que la nueva forma de gobierno iba a simplificar los trámites burocráticos, agilizar la toma de decisiones en materia económica y garantizar un crecimiento rápido. En lugar de ello, en tan solo unos años la economía turca acabó en una situación kafkiana.

El Partido de la Justicia y el Desarrollo (AKP), liderado por Erdogan, lleva gobernando Turquía desde 2002. De hecho, la formación es un producto de las crisis, ya que ha dirigido el país a lo largo de varias. El gobierno del AKP llegó al poder después de la crisis económica más devastadora que ha sufrido Turquía, la del año 2001, que acabó con el anterior gobierno de coalición. Desde entonces, el gobierno se ha enfrentado a varios problemas dentro y fuera de Turquía. Con todo, consiguió mantener en pie la economía –a juzgar por los resultados históricos del propio país– a pesar de las importantes conmociones externas, como la crisis económica de 2008. Pero ya no. Hace menos de cuatro años, Turquía adoptó el hiperpresidencialismo, que concentraba amplios poderes en manos de la autoridad ejecutiva. Los últimos años han sido la fase más difícil del gobierno del AKP. A pesar de toda la retórica y de todas las promesas, las perspectivas de la economía tur-

ca no se parecen en nada al brillante panorama que se pintaba en el pasado.

¿POR QUÉ ESTÁ EN CRISIS TURQUÍA?

Aunque es difícil precisar una fecha concreta del inicio de la actual crisis económica, mediados de 2018 probablemente fuera uno de los umbrales decisivos. Con la transición al sistema presidencialista, el yerno de Erdogan, Berat Albayrak, fue nombrado ministro de Hacienda y Finanzas, con un poder y un control considerable sobre la burocracia económica. La reacción inicial de los mercados fue más bien negativa, ya que, en 2018, Turquía atravesaba una crisis monetaria. En plena disputa diplomática con Estados Unidos, la escasa confianza de los actores del mercado provocó la fuga de capitales y la depreciación de la moneda nacional: la lira turca perdió el 30% de su valor frente al dólar ese mismo año. En vez de adoptar medidas que generaran confianza y restituir la autonomía a las instituciones económicas, el gobierno adoptó políticas expansionistas para impulsar la demanda interna mediante préstamos financieros, y recurrió en gran medida a la banca pública para que concediera créditos con bajos tipos de interés. Asimismo, utilizó una serie de medidas de política monetaria poco ortodoxas para mantener arbitrariamente la estabilidad de la lira turca, lo cual tuvo como consecuencia el agotamiento de las reservas del Banco Central. En resumen, desde 2018 el modelo de crecimiento impulsado por el crédito se afianzó bajo el régimen presidencialista, acompañado por toques de capitalismo de Estado que

socavaron aún más la actividad económica reglada. Por otra parte, la deuda externa del sector privado alcanzó niveles alarmantes. Según datos del Ministerio de Hacienda y Finanzas, la deuda exterior turca ascendió al 62,8% del PIB en 2020, frente al 37,7% de 2010.

Sin embargo, Turquía debería haber tomado otro camino. En la primera legislatura del gobierno del AKP (2002-2007), el modelo de política económica se ajustó a las recetas neoliberales propugnadas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. El programa de reformas puesto en marcha tras la devastadora crisis económica de 2001 ayudó al país a poner en orden su sistema financiero, disciplinar su hacienda pública y otorgar independencia al Banco Central. La reconciliación de Turquía con la Unión Europea a principios de la década de 2000 también abrió más margen para institucionalizar una economía de mercado regulada. Las amplias reformas, así como las favorables condiciones mundiales de liquidez, crearon un entorno adecuado para el crecimiento económico. Entre 2002 y 2007, el crecimiento medio anual de Turquía fue del 7,1%. Asimismo, la inflación se redujo a cifras de un solo dígito por primera vez desde principios de la década de 1980. Como consecuencia, la renta per cápita en precios actuales aumentó de 3.600 a 10.900 dólares en el periodo 2002-2008.

Pero el modelo económico aplicado en la primera época del AKP tenía algunos defectos graves. La parte productiva de la economía y la política industrial se dejaron casi completamente de lado. Las prácticas de privatización masivas constituyeron la principal fuente de inversión extranjera directa (IED) a principios de la década de 2000. A pesar de que, en ese periodo, Turquía atrajo un volumen de IED de dimensiones históricas, solo una parte se destinó a nuevas empresas. El gobierno no puso en marcha una verdadera estrategia industrial para mejorar la capacidad productiva nacional, aunque eso era lo que más se necesitaba en un país en el que el ahorro no alcanzaba para las inversiones. En consecuencia, la capacidad de producción de alta tecnología no aumentó significativamente. Según datos del Banco Mundial, las exportaciones de alta tecnología por parte de Turquía (en porcentaje de las exportaciones de productos manufacturados) eran solo del 2% en 2010, muy por debajo del 20% de media mundial en ese mismo año.

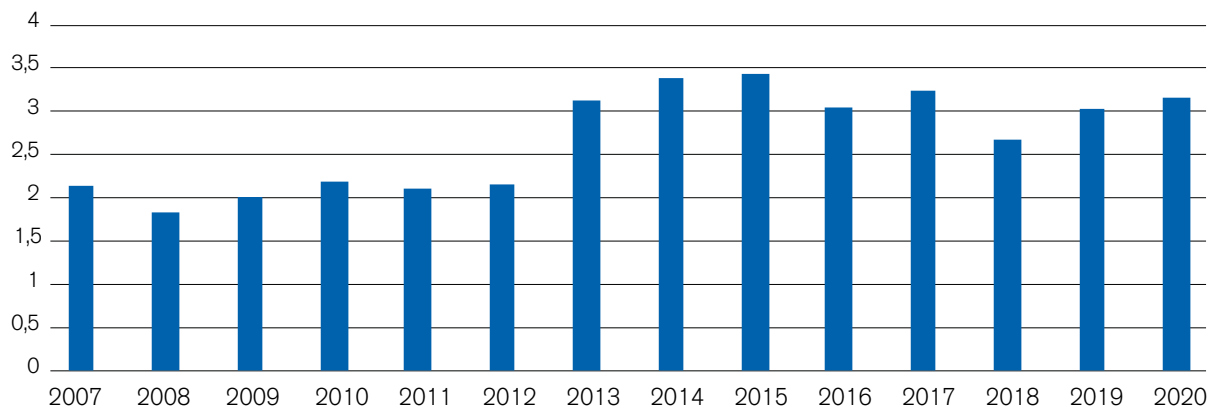
La crisis financiera mundial de 2008 abrió una ventana de oportunidad para Turquía, así como para otros países en desarrollo. La fe ortodoxa en la primacía de los mercados sufrió una fuerte sacudida con la crisis. El auge de países no occidentales –con China a la cabeza– y las estrategias alternativas de desarrollo liderado por el Estado que se aplicaron, recibieron más reconocimiento entre los países en desarrollo. Varios tuvieron la ocasión de experimentar con diferentes ideas de progreso que trascendían el modelo neoliberal. La élite dirigente de Turquía también se mostró partidaria de estas ideas, al menos en algunos aspectos. Por ejemplo, en 2011, el gobierno adoptó un documento de estrategia industrial, junto con amplios planes de incentivos a la inversión para impulsar la producción de media y alta tecnología. Se consideró más sostenible para el viejo problema de la “competitividad de las exportaciones” y los déficit por cuenta corriente crónicos turcos.



Oficina de cambio en Estambul, diciembre de 2021. ERHAN DEMIRTAS/NURPHOTO VIA GETTY IMAGES

Sin embargo, la estrategia de transformación industrial del gobierno no resistió bien el paso del tiempo por dos razones. En primer lugar, porque llegó un momento en que Turquía dio un giro iliberal en política interior. En las elecciones generales de 2011, el AKP obtuvo casi el 50% de los votos, lo cual consolidó su poder en la política económica nacional. El afianzamiento ininterrumpido en el poder a lo largo de tres legislaturas consecutivas, combinado con los cambios en el orden liberal internacional, aceleró el retroceso democrático de Turquía y desembocó en una regresión de la autonomía de instituciones económicas clave. Los mecanismos de control y equilibrio institucional se fueron debilitando, se puso en peligro la independencia del poder judicial, y la autonomía política del Banco Central se desmanteló gradualmente. Con el sistema presidencialista, el proceso de desinstitucionalización dio un giro cualitativo, ya que el poder político-económico se concentró en gran medida en manos de la autoridad ejecutiva. El resultado fue un gran deterioro de la capacidad del Estado para diseñar e implementar coherentemente políticas económicas de mejora de la productividad. Según los indicadores de gobernanza del Banco Mundial, la capacidad de gobernanza del Estado turco disminuyó considerablemente en la década de 2010.

En segundo lugar, el gobierno realizó una importante inversión en la creación de nuevas élites económicas. La

TURQUÍA: EXPORTACIONES DE ALTA TECNOLOGÍA (% de las exportaciones de productos manufacturados)

Fuente: Indicadores de Desarrollo Mundial. Banco Mundial. Gráfico: Adriana Exeni

economía turca ha estado dominada tradicionalmente por una clase capitalista laica de orientación occidental. A medida que el gobierno de tendencia conservadora del AKP ampliaba sus competencias en política nacional, la creación de unas élites económicas leales se convirtió en una estrategia más evidente. Sin embargo, los sectores manufacturero y de la alta tecnología no eran aptos para este fin, ya que la inversión en ellos supone un gran esfuerzo y requiere paciencia por parte de los accionistas. En su lugar, la élite gobernante animó a invertir en el sector de la construcción con el objetivo de repartir lucrativos réditos entre los nuevos actores económicos. Asimismo, las contrataciones públicas y los proyectos de infraestructuras a gran escala a través de asociaciones publico-privadas se utilizaron frecuentemente para apoyar a los grupos empresariales leales, que a su vez correspondieron respaldando las políticas gubernamentales. El resultado ha sido que las redes de acumulación de capital han adquirido un carácter más personalizado y enfocado en el corto plazo. No es de extrañar que la capacidad de producción tecnológica del país no cambiara significativamente en la década de 2010.

Para entender mejor cómo se originó una compleja "crisis múltiple de gobernanza" en Turquía, es necesario analizar también la interacción entre la economía política nacional y la política exterior. A lo largo de los últimos años, el gobierno ha adoptado una actitud cada vez más asertiva en política exterior. La relación de confrontación con los actores occidentales y la hiperdependencia de Rusia (así como de China en determinados aspectos) en materia de economía y seguridad han constituido los rasgos principales de la política exterior turca. En los últimos años, Turquía también ha recurrido con más frecuencia al poderío militar, ha emprendido un activismo unilateral en varias zonas, y ha diseñado la política exterior como una extensión de los cálculos políticos internos a corto plazo. En cierto modo, la política exterior ha servido para que el gobierno distraiga la atención de la opinión pública de los problemas políticos y económicos. Sin embargo, la estrategia no ha resultado sostenible, ya que ha agravado los problemas económicos del

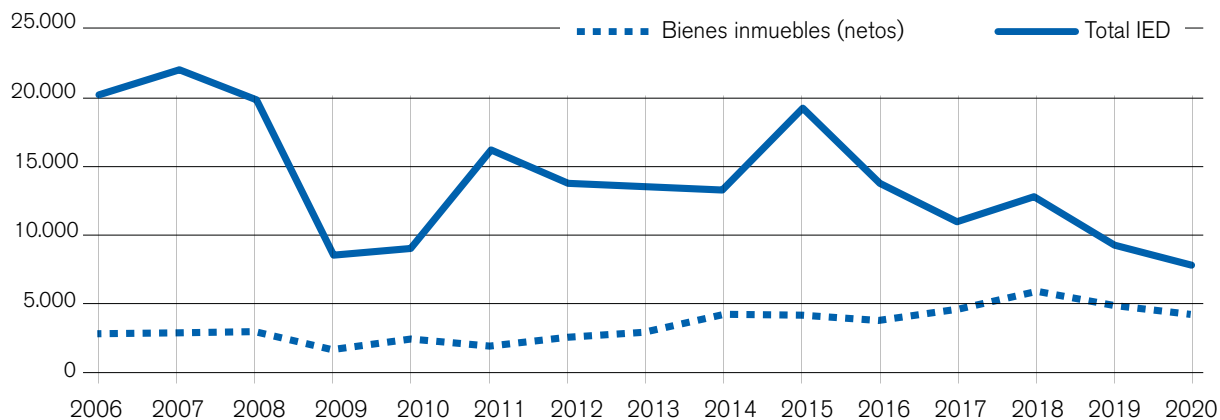
país. A pesar de que, en las últimas décadas, ha habido cierto grado de diversificación, el principal socio comercial e inversor de Turquía es Occidente. Casi el 45% de su comercio exterior corresponde a la Unión Europea, y el 67% de las entradas de IED proceden de economías occidentales. La relación de enemistad con los actores de Occidente deterioró aún más el clima de inversión en el país. Con las crecientes tensiones geopolíticas, tanto el volumen como la calidad de las inversiones extranjeras en Turquía se han reducido considerablemente. Por ejemplo, según datos del Banco Central, la IED entrante descendió a 9.300 millones de dólares en 2019 y a 7.800 millones de dólares en 2020.

Pero esto no es todo. En Turquía, como dice la expresión, "llueve sobre mojado". Además de una serie de dificultades internas y externas, la pandemia de Covid-19 cayó, al igual que en el resto del mundo, como un golpe inesperado, lo cual limitó aún más la actividad económica. A pesar de que la élite gobernante turca dio a entender que el país había sido uno de los que habían hecho frente a la crisis sanitaria con éxito, Turquía no fue capaz de proporcionar un apoyo financiero adecuado ni a las pymes, ni a la clase trabajadora. Según el *Monitor Fiscal* del FMI, en 2020 el gasto adicional por la pandemia, o los ingresos públicos no percibidos, equivalió al 1,9% del PIB de Turquía, menos de la mitad de la media de las "economías emergentes de mercado y de ingresos medios" comparables. Debido a la ya difícil situación económica del país, el gobierno recurrió sobre todo a préstamos y garantías para proporcionar ayuda financiera durante la crisis sanitaria. La pandemia también tuvo importantes repercusiones para el sector turístico, una de las principales partidas de ingresos de la economía nacional, especialmente en los meses de verano.

¿QUÉ NOS ESPERA?

La economía turca se dirige hacia aguas desconocidas por varias causas de índole nacional e internacional. En el ámbito nacional, los recientes acontecimientos políti-

INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN TURQUÍA 2006-2020 (en millones de dólares)



Fuente: Sistema de entrega de datos electrónicos, Banco Central de la República de Turquía e informes de inversión extranjera directa de YASED. Gráfico: Adriana Exeni

cos son fuente de nuevas incertidumbres. Las elecciones presidenciales están convocadas para el 18 de junio de 2023, si no se celebran antes. Decir de cada convocatoria electoral que es un "punto de inflexión" en la política turca se ha convertido en una especie de lugar común, ya que casi todas las elecciones son importantes por un motivo u otro. Sin embargo, esta vez es distinto, y el gobierno y los partidos de la oposición se juegan mucho. Las elecciones presidenciales determinarán si el país será capaz de emprender una nueva vía político-económica para salir de la actual "crisis múltiple de gobernanza". La situación es delicada para el gobierno porque los retos económicos son difíciles de superar. Según las cifras oficiales del Instituto Turco de Estadística, la inflación anual rondaba el 54% en febrero de 2022, la más alta desde que el AKP accedió al poder en 2002. La tasa oficial de desempleo es del 11,4%, con un 21,4% de paro juvenil en 2021.

El gobierno adoptó un "nuevo modelo económico" para invertir la trayectoria actual de Turquía. El objetivo declarado era rebajar los tipos de interés, recrear el entorno de inversión e impulsar las exportaciones con la ayuda de una moneda depreciada para hacer frente al déficit por cuenta corriente crónico. Tras una serie de recortes de los tipos de interés entre septiembre y diciembre, el Banco Central rebajó el tipo de interés oficial del 19% al 14% en diciembre de 2021, lo que provocó una fuerte caída de la lira turca. El resultado fue una rápida subida de los precios. El poder adquisitivo de los ciudadanos turcos se redujo, especialmente para la clase media y los sectores más pobres de la sociedad. En diciembre de 2021, el gobierno tuvo que aumentar el salario mínimo en un 50% para mitigar la presión de la inflación. También estableció un sistema de "depósitos a plazo fijo garantizados por el valor de divisas extranjeras" para reducir la volatilidad y proteger la estabilidad de la lira. Sin embargo, ya ha quedado claro que el "nuevo modelo económico" no está dando resultados.

Los acontecimientos geopolíticos en la vecindad constituyen otra fuente de incertidumbre para la economía del país. Con la invasión rusa de Ucrania el 24 de febrero de 2022, Turquía se ha visto en la cuerda floja. El gobierno ha estrechado lazos con Rusia que van desde la interdependencia económica en los sectores de la energía, el turismo y la construcción, hasta la cooperación en el ámbito de la seguridad. Ankara llegó incluso a comprar misiles S-400 a Rusia. Como miembro de la OTAN, Turquía calificó de "guerra" la invasión rusa de Ucrania y votó a favor de una resolución de la ONU que condenaba al invasor. Las consecuencias económicas de la guerra han ejercido una presión adicional sobre la economía turca por canales directos e indirectos. Aunque el país no se ha sumado a los actores occidentales en sus sanciones a Rusia, es probable que la ralentización de las economías rusa y ucraniana tenga un efecto adverso en sus sectores energético, alimentario y turístico. Asimismo, se prevé que la creciente inestabilidad política en sus alrededores inmediatos, así como las interrupciones en las cadenas de suministro mundiales de trigo, aceite de girasol y otros sectores críticos hagan subir los precios para los consumidores turcos.

Una serie de errores de gobernanza durante la década de 1990 y una profunda crisis económica en 2001 abrieron el camino para que el AKP gobernara Turquía. En cierto sentido, el partido es un producto de las crisis precedentes. ¿Apunta la reciente crisis económica a un cambio político importante en el país? Es verdad que la actual situación económica nacional plantea importantes desafíos al presidente Erdogan. No obstante, también es un hecho que el gobierno actual lleva dirigiendo Turquía casi dos décadas, y que los partidos de la oposición siguen teniendo dificultades para formar una alternativa coherente, sobre todo en lo que a sus propuestas en política económica y exterior se refiere. Aún no se ha dictado el veredicto. Sea cual sea el resultado, las elecciones de 2023 serán otro punto de inflexión crítico para la política y la economía turcas./