

## **Perspectivas y problemas estructurales que afectan el crecimiento económico de América latina.**

### **Perspectivas**

Las más recientes revisiones de los pronósticos de crecimiento económico para 2010 y 2011 han ajustado las estimaciones al alza, aproximadamente en medio punto porcentual, con respecto a lo que se pensaba a finales del primer trimestre del año. El Fondo Monetario Internacional (FMI) ahora espera que la economía mundial crezca 4,5 % en 2010 y 4,25% en 2011<sup>1</sup>. Según las cifras publicadas por Consensus Forecast<sup>2</sup>, América Latina crecería en 2010 aproximadamente 4,8%, por encima del promedio mundial, y 4% en 2011. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en una revisión de sus proyecciones hecha pública a mediados de julio<sup>3</sup>, corrigió sus previsiones y ahora estima que la región crecerá 5,2% en 2010 y 3,8% en 2011.

Esta revisión al alza se ha justificado, fundamentalmente, con base en los resultados del primer semestre relacionados con el crecimiento económico, que estuvieron por encima de las previsiones hechas a comienzos de este año. El cambio en las perspectivas económicas ha sido particularmente notable en el caso de los países asiáticos y en América Latina y el Caribe.

Entre los factores que sostienen este crecimiento en la región debe destacarse la evolución de la demanda externa, especialmente comandada por China, país que ha incrementado significativamente su importancia económica en Latinoamérica,

permitiendo que repunten los precios de las materias primas. Por otro lado, el mantenimiento del dinamismo en los mercados internos de las principales economías regionales, como consecuencia de la aplicación de políticas fiscales y monetarias anticíclicas que han sostenido los niveles de consumo e inversión.

Desde la perspectiva del Banco Mundial<sup>4</sup>, el Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la CEPAL, todas las economías relevantes que integran Latinoamérica y el Caribe, se expandirán este año, con la notable excepción de Venezuela, cuya economía se espera se contraiga en cerca de 3%, además de padecer de un severo problema inflacionario.

En contraste con la evolución económica de las principales economías emergentes, los países avanzados experimentan tasas de crecimiento, en promedio, bastante bajas. En la última entrega del Panorama Económico Mundial presentado por el FMI, se pronostica un crecimiento para estos países de sólo 2,6% en 2010, reduciéndose a 2,4% en 2011. Esta baja tasa de crecimiento hará que se mantenga elevado el desempleo por un tiempo, dada la amplia brecha entre la capacidad instalada y el bajo nivel actual de utilización de dicha capacidad; éste, sin duda, se mantendrá como uno de los principales problemas macroeconómicos del mundo desarrollado. El bajo crecimiento económico, el alto desempleo y los elevados niveles de capacidad ociosa, junto con las bajas expectativas inflacionarias, mantendrán estables los precios en estas economías, incluso con riesgo de deflación en algunos países.

Si bien debe considerarse una buena noticia estas correcciones al alza en las expectativas de crecimiento, es necesario resaltar que, simultáneamente, se ha incrementado el riesgo de que se pueda producir una reducción de

<sup>1</sup> Fondo Monetario Internacional. (2010). Actualización de perspectivas de la economía mundial. FMI, Washington, julio.

<sup>2</sup> Consensus Forecast. (2010). Latin American Consensus Forecast. Consensus Forecast, Londres, marzo

<sup>3</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2010). El Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2009-2010 (actualización). CEPAL, Santiago de Chile, julio.

<sup>4</sup> Banco Mundial. (2010). Panorama regional América Latina y el Caribe. Ediciones del Banco Mundial, Nueva Cork, julio.

estas tasas a corto plazo debido, sobre todo, al resurgimiento de los problemas en el sector financiero, especialmente en la zona euro. Estos problemas financieros podrían afectar la evolución de las economías latinoamericanas por varias vías: la reducción de la oferta de crédito bancario y el consecuente aumento en el costo del financiamiento, así como la no recuperación de demanda agregada interna de las economías avanzadas, especialmente en Europa, la cual se está viendo afectada, adicionalmente, por el recorte temprano en las políticas fiscales expansivas. Además, habría que considerar la reducción en los flujos de capitales como consecuencia de una mayor aversión al riesgo.

Si bien el comportamiento de las economías asiáticas, especialmente China e India, están sosteniendo el crecimiento a corto plazo de la región, la aún muy frágil recuperación de los países desarrollados, de prolongarse, puede terminar debilitando la evolución de los precios de las materias primas, las remesas y la demanda externa, factores vitales para sostener el ritmo de actividad de América Latina y el Caribe en un horizonte de más largo plazo.

En este contexto, la manera como los países más desarrollados procedan a resolver sus problemas de consolidación fiscal, en sus sistemas financieros y como terminen de balancearse las economías emergentes serán los elementos claves que definirán el horizonte económico. En todo caso, no pareciera que estos problemas sean suficientes para producir una nueva crisis similar a la que se vivió en 2008 y 2009<sup>5</sup>.

### **Escenarios previsibles post-crisis**

---

<sup>5</sup> En una reciente conferencia de prensa, ofrecida con ocasión de presentar la actualización de la proyecciones económicas elaboradas por el FMI, Oliver Blanchard, Consejero Económico y Director de Investigaciones de esa institución, si bien advirtió de los riesgos de una atenuación en la tendencia a la recuperación económica mundial, descartó la posibilidad de una nueva crisis mundial similar a la padecida en 2008-2009. Ver: FMI. (2010). Transcript of a Press Conference on the International Monetary Fund's World Economic Outlook and Global Financial Stability Report Updates. <http://www.imf.org/external/np/tr/2010/tr101410.htm>

La economía mundial pareciera estar transitando a lo que en la literatura más reciente relacionada con los temas del desarrollo se ha dado en llamar "nueva normalidad". Es decir una nueva situación marcada por los importantes cambios estructurales que se han generado como consecuencia de la profunda crisis financiera reciente.

Esta "nueva normalidad" supone no sólo un menor crecimiento económico y desaceleración de los flujos comerciales globales a largo plazo, sino también considerables limitaciones a la expansión del sector financiero, producto de una supervisión y regulación mucho más estricta que la hoy prevaleciente; éste puede convertirse en un factor crítico que puede afectar considerablemente el desempeño futuro de las economías emergentes. Asimismo, un mayor proteccionismo generalizado, fuertes restricciones a la banca para asumir riesgos y mayores obstáculos que limitarán el acceso a los mercados internacionales como consecuencia de las políticas para proteger el medio ambiente. Este conjunto de factores afectarán, sin duda, el desempeño económico futuro de los países de la región.

La previsible reducción relativa en las importaciones de los países desarrollados obligará a una mayor competencia entre las economías emergentes por el acceso a los mercados, a la par que obligará, al menos en los países de mayor tamaño, a modificar sus estrategias y políticas económicas con el objeto de desarrollar los mercados internos. Los retos que esto implica, dadas las restricciones estructurales en estas economías, suponen una reformulación profunda de los modelos de desarrollo hasta ahora seguidos, aspecto del que nos ocuparemos más adelante.

Si bien China, India y otras economías emergentes asiáticas han permitido que América Latina, en general, haya podido salir más o menos ileso de la crisis, no debe olvidarse que tales economías, más que complementarias, tenderán a ser competitivas en el mediano y largo plazo. Es claro que para los países exportadores de materia prima el mercado asiático ha sido un buen sustituto del mercado norteamericano y europeo, pero este

no es el caso para las economías latinoamericanas cuyas exportaciones son más intensivas en mano de obra, en tecnología y aquellas cuya base de recursos primarios es más pobre. Es evidente que en la medida que Latinoamérica y el Caribe descansen más en sus mercados internos y evolucionen hacia exportaciones con mayor valor agregado, deberán rivalizar en forma creciente con los países asiáticos por la inserción en los mercados globales.

### **Rigideces estructurales y nuevos modelos de desarrollo**

El mejor desempeño de los países latinoamericanos durante la crisis financiera reciente, estuvo claramente determinado por los avances en la gestión de las políticas económicas de ajuste, tanto en la fase expansiva del ciclo previa a la crisis, como durante la fase depresiva. Es de notar que por primera vez en muchos años, en las economías más relevantes de la región se pudieron aplicar políticas anticíclicas que permitieron minimizar el impacto de los choques negativos externos y evitar la desvalorización de los activos, hechos que a su vez permitieron mantener el atractivo para los inversionistas tanto nacionales como foráneos. A diferencia del desempeño durante períodos críticos previos, en promedio, los avances en la gestión macroeconómica han permitido mejorar la situación fiscal, mantener la inflación bajo control a niveles bajos, para los estándares históricos de las últimas décadas, y con manejables niveles de endeudamiento externo<sup>6</sup>.

Sin embargo, la mejora sustancial en la calidad de la política económica no es suficiente para enfrentar los cambios estructurales que están ocurriendo a nivel mundial como consecuencia de la crisis financiera. Es evidente, que la crisis sufrida entre 2008 y 2009, por su intensidad y extensión, ha planteado la necesidad de revisar

---

<sup>6</sup> Es necesario destacar el caso excepcional de Venezuela cuyo comportamiento macroeconómico contrasta claramente con el del resto de la región. La economía venezolana no sólo se ha hecho más vulnerable a los choques externos, al incrementar su dependencia del petróleo, sino que muestra claros signos de deterioro en la calidad de gestión macroeconómica que se reflejan en el desenvolvimiento de la situación de las finanzas públicas, el manejo de la política cambiaria y, sobre todo, en la elevada inflación que padece.

los modelos de desarrollo prevalecientes, dando pie a una nueva y profunda discusión que debe materializarse en importantes transformaciones tanto en la políticas como en el marco institucional y regulatorio que determinará el desarrollo económico, social y ambiental futuro a nivel global<sup>7</sup>.

- *Crecimiento, productividad e innovación*

La revisión de los modelos de desarrollo es un tema de particular importancia en América Latina y los países del Caribe. Si bien, por los momentos, la región puede seguir creciendo debido a que aún el nivel de actividad económica se encuentra por debajo del PIB potencial, es claro que el crecimiento a largo plazo depende no sólo de una continua expansión de la inversión y de la productividad factoriales<sup>8</sup>, sino también de un profundo cambio en la composición de la estructura productiva que haga posible un crecimiento económico de calidad.

Dadas las características estructurales que, en promedio, prevalecen en los países de América Latina, los avances en la gestión de la política económica han estado acompañados de un incremento en el nivel de importaciones y un debilitamiento del tejido sectorial, especialmente en el sector manufacturero. Esta poca densidad en la estructura productiva, a su vez, determina un bajo impacto de los sectores exportadores en el resto de la economía, lo cual hace muy vulnerable a las economías internas al ciclo económico externo. En la medida que se ha incrementado la volatilidad en los mercados internacionales de bienes y

---

<sup>7</sup> Actualmente en los principales foros internacionales y en diferentes centros académicos y de investigación se esta desarrollando una intensa discusión sobre estos tópicos. La Fundación Friedrich Ebert acogió también esta preocupación y actualmente promueve una línea de trabajo regional denominada "Nuevos Enfoques de Desarrollo en América Latina" que apunta a construir consensos entre los actores políticos con relación a una reformulación de los estilos de desarrollo en América Latina.

<sup>8</sup> Sobre los retos a los que está expuesta la región con relación a la inversión y la evolución de la productividad puede consultarse el estudio: Banco Interamericano de Desarrollo. (2010). *La era de la productividad: cómo transformar las economías desde sus cimientos*. Fondo de Cultura Económica, México.

capitales, las economías internas de los países de la región también han sufrido de elevada inestabilidad, con todas las consecuencias que esto tiene sobre el crecimiento, la inversión y el desempleo.

Esta situación puede ilustrarse con los efectos de la crisis financiera que afectó tanto las exportaciones como los costos financieros, las remesas y los flujos de capital. Dadas las estructuras económicas prevalecientes y la manera como América Latina y el Caribe se insertan en la economía global, los costos de la reciente crisis fueron considerables dado que, según estimaciones del Banco Mundial, el 90% de la población reside en países exportadores de materias primas y el 95% de las actividades económicas depende de la evolución de los precios de éstas en el mercado internacional. Como consecuencia de esta alta dependencia externa, la crisis agregó unos 12 millones de personas al conjunto de pobres y un millón de desempleados<sup>9</sup>.

Por estas razones, no es necesario enfatizar la necesidad de que se replantee el tema de los cambios estructurales que conduzcan a una modificación profunda en los modelos de desarrollo que, a su vez, hagan posible un cambio en la manera como América Latina debe insertarse en la economía global. Esto supone cerrar las brechas no sólo en plano estrictamente económico (productividad y en el ámbito fiscal), sino también en el plano social y ambiental. Sin una reducción sustancial en estas brechas es imposible alcanzar una economía competitiva que sea la base de un crecimiento económico de calidad, sostenible y aceptable social y políticamente.

En este sentido, el reto de los países de América Latina y el Caribe es mantener la capacidad de hacer política económica contracíclica (lo que implica ser eficiente en el manejo del gasto público y la recaudación fiscal), pero permitiendo simultáneamente poner en práctica políticas que apunten a incrementar la productividad (lo que abarca la inversión, productividad de los factores productivos, la innovación tecnológica, el impacto ambiental y la eficiencia energética),

---

<sup>9</sup> Banco Mundial. (2010). Panorama Regional de América Latina y el Caribe. Ediciones del Banco Mundial, Nueva Cork.

así como ampliar y mejorar la calidad de las políticas sociales (lo que supone abordar los temas de la pobreza, la exclusión y la distribución del ingreso).

El tema tecnológico y el desarrollo de la capacidad de innovar son de particular relevancia, dado que de ello depende la capacidad de adaptación y la eficiencia de la respuesta de las economías internas a los frecuentes cambios que ocurren en los mercados internacionales. Es por ello que cerrar la brecha tecnológica debe ser un objetivo de primer orden hacia donde apuntar en la reformulación del modelo de desarrollo. Pero hay que tener en cuenta que hoy el problema del desarrollo tecnológico se plantea en una dimensión que va bastante más allá que el tema de la eficiencia y la productividad factorial, abarcando el asunto de la sostenibilidad en términos ambientales. En este sentido, la nueva normativa que está desarrollándose a nivel internacional condiciona, y hasta cierto punto podría restringir, las posibilidades de crecimiento en la región; pero también ofrece oportunidades para insertarse en la economía global con tecnologías e infraestructuras modernas y bajos costos hundidos asociados a un desarrollo previo no sostenible.

- *Distribución del ingreso, pobreza e inclusión*

Otro aspecto relevante es el que tiene que ver con la distribución del ingreso y sus implicaciones sobre el avance en la inclusión social y la atenuación de los niveles de pobreza. Ya es harto conocido que el crecimiento económico no garantiza *per se* una mejor distribución del ingreso, aunque si es una condición necesaria para alcanzarla. Si bien se evidencia un avance en las políticas sociales en Latinoamérica, lo que se ha materializado en la reducción en los niveles de pobreza en la última década<sup>10</sup>, estas políticas siguen teniendo problemas de alcance, son claramente insuficientes y todavía tienen un alto contenido procíclico. El reto está, pues, en encontrar vías de financiamiento de las políticas sociales que

---

<sup>10</sup> Ver Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2009). *Panorama social de América Latina 2009*. Santiago de Chile, noviembre.

sean compatibles con los objetivos de las políticas económicas, es decir que no atenten contra la estabilidad macroeconómica, los objetivos en materia de control de la inflación y las políticas de desarrollo de la productividad, innovación tecnológica y sostenibilidad ambiental.

El asunto de la redefinición de las políticas sociales abarca también el replanteo del rol que debe jugar el Estado como ente encargado de dirigir el proceso de redistribución social del ingreso. Esto implica revisar temas fiscales fundamentales que tienen gran impacto sobre la distribución del ingreso como el de la regresividad de los sistemas tributarios, la baja presión tributaria y la eficiencia en la recaudación y del gasto público.

- *Estado y mercado*

Otro aspecto que concentra la atención, tanto de académicos como de formuladores de política, es el que tiene que ver con la redefinición del rol del Estado en el marco de una economía de mercado. La crisis ha replanteado el tema de la necesidad de la intervención del Estado en la economía. La puesta en práctica de políticas fiscales expansivas, la intervención de los mercados monetarios y de capitales, y el activismo en la administración de los tipos de cambio fueron las respuestas que, por unanimidad, se consideraron imprescindibles para combatir la crisis financiera. Justamente en estos momentos se desarrolla un interesante debate cuyo tema central es si hay o no necesidad de prolongar estas intervenciones para garantizar la continuidad de la aún débil recuperación económica que se está observando<sup>11</sup>.

Lograr alcanzar un nuevo equilibrio entre Estado y mercado que sea consistente con la promoción de la inversión y el desarrollo

---

<sup>11</sup> Entre muchos economistas líderes en el mundo desarrollado, recientemente el influyente Paul Krugman advirtió, en un artículo publicado en *The New York Times* (27/06/2010), de los peligros que supone un temprano ajuste fiscal en las economías más desarrolladas. Robert Skidelsky, también ha opinado en la misma dirección. A pesar de estas advertencias, en varios países europeos se han adelantado programas de consolidación fiscal que claramente suponen importantes ajustes en el gasto y subidas en las tasas de tributación, en circunstancias en que aún el gasto privado no se ha recuperado.

tecnológico, la inclusión y la reducción de la pobreza, y un crecimiento económico sostenible en términos ambientales, es sin duda un tema central para la redefinición de los estilos de desarrollo en América Latina y el Caribe. Del debate de estos temas debe surgir un nuevo marco institucional y regulatorio que sustituya al actual que, en términos generales, establece restricciones excesivas que impiden el desarrollo y funcionamiento eficiente de los mercados y, simultáneamente, deja de regular aspectos esenciales que eviten las imperfecciones y fallas que dificultan el logro de una mayor eficiencia económica.

Por otra parte, la redefinición de la relación entre Estado y mercado debe abordar el tema de las libertades políticas y económicas, de manera que un Estado más activo sea compatible con la evolución política y democrática de las sociedades latinoamericanas. En este sentido, los temas del control ciudadano y la transparencia en la gestión de las políticas públicas pasan a ser aspectos de primer orden del desarrollo del marco legal e institucional.

- *Crecimiento sustentable*

Finalmente, el otro tema esencial que debe abordarse en la discusión sobre la formulación de los nuevos modelos de desarrollo se refiere a la necesidad de promover un crecimiento sostenible, ya no sólo en términos económicos y sociales, sino también en términos ambientales. No hay dudas de que la actividad económica mundial debe desarrollarse sobre la base de un menor consumo energético y con impactos sustancialmente menores sobre el medio ambiente.

Si bien es cierto que América Latina sólo produce 6% de las emisiones globales de gases de efecto invernadero, y 13% de los efectos negativos si se incluye la deforestación y los impactos de la actividad agrícola, el nuevo estilo de desarrollo que debe imponerse en el mediano y largo plazo no puede evitar el avance en la eficiencia energética y la protección del medio ambiente. Esto es así, dadas las exigencias globales que esta imponiendo el cambio climático y las nuevas regulaciones internacionales que están

surgiendo como respuestas a estos acontecimientos.

En un estudio reciente la CEPAL predice que si no se toman acciones correctivas, Latinoamérica y el Caribe podrían sufrir pérdidas cuantiosas en el sector agrícola y en la biodiversidad, en las infraestructuras básicas y por la vulnerabilidad a fenómenos naturales extremos, que afectarían al crecimiento económico y el desarrollo social, e incluso político, de la región<sup>12</sup>. Es de notar que, aún tomando las medidas adecuadas de aquí en adelante, se espera que Latinoamérica sea una de las regiones más afectadas por los efectos del cambio climático, especialmente por la reducción de las formaciones coralinas, el incremento de la temperatura de las aguas marítimas, el incremento en el nivel de erosión de los suelos y la mayor incidencia de inundaciones y huracanes.

Otro aspecto relacionado con el tema del medio ambiente es el que se relaciona con las repercusiones sobre el crecimiento económico que deben tener las nuevas políticas de protección ambiental a nivel global. La región es muy sensible a la aplicación de regulaciones y restricciones ambientales dada su elevada dependencia de la exportación de materias primas y, sobre todo de la extracción y procesamiento de recursos naturales no renovables. Así mismo, la expansión de la frontera agrícola encontrará cada vez mayor resistencia internacional, dados sus efectos sobre los bosques y selvas tropicales existentes en la región. Enfrentar con éxito las presiones internacionales, para controlar y minimizar los efectos ambientales de la actividad económica, es sin duda un tema de principal importancia en la discusión de un nuevo estilo de desarrollo. En no pocos países el reenfoque del modelo de desarrollo consistente con estas nuevas circunstancias representa cambios de enorme trascendencia, especialmente en los casos de los países petroleros y mineros.

Naturalmente, abordar con éxito la discusión y formulación de nuevos modelos y estilos de desarrollo exige una amplia participación

política. Sin ello no es posible alcanzar los consensos suficientes para avanzar en las profundas modificaciones que se requieren en las instituciones que servirán de base para promover los cambios requeridos. El diseño de una estrategia a mediano y largo plazo es una tarea impostergable, que no deben ni pueden eludir las instituciones responsables de pensar los temas del desarrollo en América Latina y el Caribe.

---

<sup>12</sup> Ver Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2009). *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, noviembre.