

América Latina: saldos recientes y perspectivas*

Por *Miguel* DE LA MADRID HURTADO

1. Planteamiento

EL AÑO 2001 NO FUE AFORTUNADO para América Latina. La ingobernabilidad se apoderó de tres países importantes: Argentina, Colombia y Venezuela, este último con un golpe y un contragolpe de Estado, el pasado mes de abril. Económicamente, la región vivió el año pasado, y vive aún, condiciones adversas por el estancamiento económico mundial y situaciones internas negativas, como fueron los problemas del año pasado en el abastecimiento de energía eléctrica en Brasil y demandas internas débiles de los países.

La economía creció a la mitad en comparación con el año 2000: sólo 2% de incremento en el PIB a diferencia de 4% en el año 2000. Esta baja se acompañó de un descenso de la inflación, pero también de un estancamiento del elevado desempleo, de 8.5% de la fuerza de trabajo de la región. También, un déficit en la cuenta corriente de 3% del PIB, superior al nivel de 2.5% del PIB en el año 2000, explicable básicamente por los descensos en los precios del petróleo, que afectaron principalmente a Venezuela.

Para este año, las perspectivas políticas están marcadas por lo sucedido el año pasado. Argentina todavía no logra concertar con el sistema político y los agentes económicos nacionales, así como con la comunidad financiera internacional, un plan estratégico de recuperación que sea creíble. En el pasado mes de abril, la Cámara de Diputados convirtió en Ley el llamado "Pacto Fiscal" que impone a las 24 provincias argentinas la obligación de reducir en 60% su déficit público, requisito para que el FMI realice una eventual asistencia financiera. Colombia está empantanada en el contexto perverso de los poderes paralelos al Estado: guerrilla y paramilitarismo, que hacen sólo difícil la transición gubernamental el próximo mes de agosto, sino que se pueda estabilizar el país. Venezuela entró a una fase de víctimas y culpables después del golpe y contragolpe de Estado.

* Palabras del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, ex presidente de México, en la reunión del Consejo InterAcción, Berlín, Alemania, junio del 2002.

Económicamente, la salida de la recesión norteamericana abre perspectivas favorables para la región, pero tendrá repercusiones inmediatas modestas, por un desfase en la reactivación, a consecuencia de que los efectos recesivos condujeron a muchas empresas a cerrar. Asimismo, por un menor flujo de inversiones del exterior. Los países, por las razones anteriores y por una escasa dinámica en la concertación para el crecimiento económico, tienen un horizonte no luminoso. Argentina, en su crisis estructural y de corto plazo, caerá, este año, entre 10% y 15% en el PIB, con un desempleo de 18%; México sólo crecerá en 1.7%; Brasil, en 2%. Estos tres países representan 60% del PIB latinoamericano. Consecuentemente, para toda la región, es probable que el crecimiento no exceda 1% de incremento en este año,¹ aunque hay instituciones serias como el BID que estiman que la región no crecerá este año, y sus estimaciones de recuperación, considera, sólo ocurrirán hasta el año 2003.

2. Desempeño político

LA gobernabilidad de América Latina se ha visto afectada por un deterioro en la calidad de su democracia, descrédito institucional, ineptitud de liderazgo, desesperanza social y violencia, entre otras calamidades. Para los ciudadanos, vivir en la incertidumbre aparece como un estilo de vida, la única manera posible de vivir la única vida de la que disponemos.

Si bien es una característica generalizada, con pocas excepciones que hablan de que se puede avanzar políticamente, como es el caso de Chile, los casos más lamentables son ahora los de Colombia, Argentina y Venezuela. Son los extremos de una situación que resulta de la combinación de una ausencia de soluciones consistentes a problemas de corto plazo y cambios estructurales de la economía, así como de un sistema político que no se renueva. Argentina, por ejemplo, requiere de por lo menos una década para solucionar, de fondo, su sistema productivo, su crédito y sus instituciones que han sido destrozadas, por lo que se impone empezar por reconstruir su capital físico y moral, proyecto de gran envergadura.

De fondo, los problemas de gobernabilidad son de naturaleza variada.

Cuando surgen opciones que llevan al electorado a favorecer los cambios que se requieren, una vez convertidos en gobierno sus

¹ El FMI estimó, el 18 de abril del 2002, que el crecimiento para América Latina, en este año, podía ser de alrededor de 0.7%.

protagonistas, los cambios con frecuencia quedan en promesas, porque no se asume la responsabilidad para hacer los consensos y, después, el cambio. O lo peor, cuando se intenta realizarlos, todo sale mal. Se da entonces lo que peyorativamente definía el economista Albert Hirschman como una “fracasonomía”, una especie de impotencia estructural.

Esto nos conduce a los problemas de liderazgo. Cuando un jefe de Estado tiene las mejores intenciones de generar confianza y realizar los cambios que se necesitan, si no tiene la voluntad de poder, conciencia del riesgo y una capacidad de asumir el compromiso que el gobierno debe realizar con los cambios que provoca, todo se viene abajo. Un jefe de Estado debe ser agitador de ideas y propuestas para discutirlos, modificarlos, instrumentarlos. Siempre consciente de que su parte, la del gobierno, la va a realizar. De lo contrario, sólo queda la grasa retórica.

Para establecer la credibilidad de un país se necesita de los acuerdos políticos, no sólo retóricos, alrededor de proyectos que sean viables de realizar. Se necesita el apoyo de los distintos poderes de gobierno para crear reglas confiables y que promuevan la estabilidad.

El año pasado y el que vivimos, en América Latina no se han dado saldos positivos en la conducción política. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) puso el dedo en la herida, recientemente. Acaba de recordar que las reformas económicas del pasado decenio han tenido un fracaso rotundo porque se hicieron mal, en un contexto de corrupción. Se incumplieron las ofertas de resolver el problema de la pobreza. A pesar de ello, el presidente del BID, Enrique Iglesias, sugirió que es necesario continuar con las reformas estructurales, pero con cautelosa construcción y humildad, hacerlas consistentes. También, planteó el realismo del ejercicio político fuera de utopías peligrosas o de audacias verbales. Mencionó: “no hay recetas fáciles para crecer o para salir de la pobreza. Pero sí hay lecciones que va dejando la experiencia de éxitos y fracasos que deben ser adoptados con perseverancia y liderazgo”.²

El bajo crecimiento económico actual, y las dificultades para mejorar la situación de la inmensa mayoría de la población, determina presiones severas sobre el sistema político y la gobernabilidad. Pone a prueba a la clase política porque el reto es conciliar demandas de gobierno y ofertas de gobierno.

De acuerdo con el BID, de una encuesta realizada por este organismo en 17 países de América Latina, se observa que la situación laboral es el principal problema actualmente. De una lista de 20 problemas, que

² Discurso pronunciado en Fortaleza, Brasil, el 11 de marzo del 2002, en la Asamblea de Gobernadores del BID.

incluye corrupción, falta de educación, pobreza y violencia, 40% de los entrevistados consideran que los relacionados con la escasez de empleo, la inestabilidad laboral y los salarios bajos son los más importantes.

Este panorama precario hace poco propicio que los gobiernos emprendan reformas profundas, que es lo que necesita América Latina. Ello puede conducir a un periodo prolongado de estancamiento. Para evitarlo es necesario completar las reformas institucionales, financieras, laborales, comerciales e impositivas, para corregir las fallas tanto del mercado como del gobierno. Fortalecer las instituciones públicas, especialmente aquellas que deben regular mercados, supervisar los sistemas financieros, recaudar impuestos y apoyar la competitividad.

Paradójicamente, es ahora cuando se necesitan reformas estructurales combinadas con medidas de emergencia de corto plazo, básicamente para elevar el empleo, porque el desempleo ha adquirido niveles alarmantes. Es inevitable actuar, si se quiere, como todos queremos, superar la expectativa de un estancamiento. El poder es un ancla que ata a los gobernantes. Para conservarlo, se requiere manejar la realidad y los acontecimientos. No ser rebasados por ellos, como le sucedió al presidente Hugo Chávez, en Venezuela. Winston Churchill aconsejaba no caer “por debajo del nivel de los acontecimientos”. Teniarazón.

3. Desempeño económico

LA desaceleración económica mundial encabezada por Estados Unidos, Europa y Japón afectó a toda América Latina, lo que condujo a un crecimiento de sólo 2% en el año 2001. Consecuentemente, la región enfrentó a una menor demanda y menores precios para sus productos de exportación. Por países, los más afectados en sus tasas de crecimiento del PIB fueron México, que cayó a 0.3%; Argentina, a -2.7%; Brasil, a 1.8%; Colombia, a 1.4%; Chile, a 3.3%.

Asimismo, los mercados financieros no han sido favorables, manteniéndose elevados los costos del endeudamiento externo, los plazos han sido cortos y la disponibilidad del crédito inestable. Los préstamos bancarios y las inversiones en acciones prácticamente han desaparecido como fuentes de dinero fresco y los mercados de bonos están siendo utilizados fundamentalmente para refinanciar la deuda. Si bien todos los países emergentes han sufrido restricciones, América Latina se ha visto afectada debido a la inquietud creada por la situación

de Argentina y su efecto contagioso. Y el efecto Venezuela puede incidir en Perú y Ecuador.

Pese a ello, la inversión extranjera directa sigue siendo una fuente importante de capital para América Latina. En el año 2001 ascendió a 50 000 millones de dólares. Su incremento en México compensó, en parte, su reducción en Argentina y Brasil.

El estancamiento económico mundial afectó el comercio regional. Los déficits comercial y en cuenta corriente se incrementaron debido a que las importaciones siguen aumentando en forma acelerada en varios países, como Brasil, México, Colombia, Ecuador y Paraguay.

Las condiciones macroeconómicas de la región han sido difíciles. El crédito ha sido escaso, y los países con régimen de cambio fluctuante han devaluado el tipo de cambio, con excepción de México.

La política fiscal se vio determinada por menores ingresos debido a la contracción de la demanda interna y mayores gastos para compensar el alto desempleo y el alza de los intereses.

Sector externo

Para América Latina, la contracción económica internacional afectó a sus productos de exportación. Cayeron los precios del cobre (-5%), estaño (-7%), zinc (-12%), acero (-9%). Por el contrario, subieron los precios del banano (+40%), azúcar (+17%) y trigo (+12%). Los productos manufacturados cayeron en sus precios debido a la contracción de la demanda norteamericana, afectando a las maquiladoras de México y Costa Rica. Los países más afectados por la menor demanda internacional fueron Costa Rica, Guatemala y Nicaragua, que disminuyeron sus ventas al exterior en 20%; las exportaciones de Colombia, Ecuador y Venezuela registraron un mínimo de crecimiento, y las de México cayeron en 5%. La principal excepción a este panorama negativo fue el incremento de las exportaciones en el Mercosur: Brasil, el país motor de este mercado regional elevó sus exportaciones hacia este bloque comercial en 12% y sus importaciones en 18%

Fuera del Mercosur, las importaciones se desaceleraron, sobresaliendo México, Perú, El Salvador y Venezuela. En Chile sufrieron un estancamiento.

El flujo de capitales mantuvo niveles moderados, de 60 000 millones de dólares. Este ingreso corresponde, en su mayor parte, a inversión extranjera directa, ya comentada, y en menor proporción a financiamiento oficial. Por país, sobresale la importancia de México en la absorción de capitales del exterior, y con signos negativos las caídas

de entradas de capitales privados en Argentina, ante las dificultades del año pasado y de ahora. Brasil redujo a la mitad la capacitación de capitales del exterior. México y Brasil absorbieron 65% del monto regional.

El mercado de bonos se limitó a la amortización de deudas vencidas. Lo mismo ocurrió con la banca comercial internacional, que se limitó a la renovación de créditos.

Las condiciones de financiamiento no fueron favorables, y sus costos se situaron en promedio de 13% anual, variando por países: en Argentina, 15%; Brasil, 13%; Colombia, 10%; Chile, México y Uruguay, 8%.

Moneda, tipo de cambio y tasas de interés

La difícil situación argentina contagió a los países vecinos y redundó en una desvalorización de las monedas. Asimismo, la compleja situación internacional afectó en diversos grados a la evaluación de los mercados cambiarios regionales.

Devaluaron su moneda frente al dólar Brasil, Chile, Colombia, Paraguay, Uruguay y Jamaica. México, en cambio, registró una apreciación real de su moneda. Lo mismo sucedió en Guatemala.

La razón de que México mantuviera sólida su moneda se encuentra en la recepción de abundantes flujos de capital.

En los países andinos la evolución de los tipos de cambio respondió a circunstancias internas más que de tipo internacional. Ecuador consolidó su régimen de dolarización con medidas destinadas a fortalecer las finanzas públicas,³ y reducir la percepción de “riesgo país” en un entorno todavía caracterizado por una alta inflación interna que erosiona el margen de competitividad del tipo de cambio. Lo mismo ocurrió con Venezuela, donde se moderó el ritmo de devaluación de la moneda, conforme a una política antiinflacionaria, que fue posible realizar gracias a las reservas internacionales acumuladas. En Perú fue posible controlar devaluaciones bruscas, surgidas por fenómenos de desconfianza.

Las tasas de interés reales tendieron a subir en dos de las tres principales economías de la región. El alza respondió principalmente a

³ Seguramente, para evitar lo que pasó en Argentina que realizó una dolarización a medias, lo que condujo a una devaluación de 170%, el 12 de febrero del 2002. El problema estructural de las finanzas argentinas surgió al no corregirse el déficit de las finanzas públicas. Inicialmente, no se percibió el problema por los ingresos extraordinarios que dieron las privatizaciones, ingresos no recurrentes. En lugar de reducir la demanda, se aplicaron a tapar hoyos. Cuando se suspendieron tales ingresos, que eran efímeros, empezaron a manifestarse presiones fiscales que redundaron en un crecimiento enorme de la deuda pública.

un encarecimiento de las tasas nominales, en respuesta a factores externos negativos, en el caso de Argentina y Brasil. En México, las tasas de interés bajaron como una consecuencia de las bajas de inflación y el tipo de cambio estable.

El alza de las tasas de interés y la pérdida de competitividad cambiaría en relación con los principales socios comerciales tendió a contraer la demanda efectiva. En términos generales, se deterioraron las colocaciones de crédito interno en la región, lo que puede traducirse en un círculo vicioso de retroalimentación entre disminución de préstamos internos, ampliación de los índices de morosidad y nueva expansión de los márgenes de la intermediación financiera interna.

La cuestión fiscal

La mitad de los países de la región registraron un aumento del déficit del sector público. A nivel de toda la región, pasó de 2.4% del PIB, en el año 2000, a 3% en el año 2001. Contribuyó a este deterioro el mediocre panorama externo. Esto fue particularmente negativo en aquellos países cuyos ingresos dependen de la exportación de productos básicos. Este fue el caso de Nicaragua, que tuvo un déficit de 10% del PIB; El Salvador y Honduras, con 5%; Brasil y Bolivia, 4%, y Costa Rica, 3.5%.

El proceso de reforma estructural en el sector público, principalmente privatizaciones, se ha postergado debido al deterioro externo. Los países que tenían ambiciosos planes para el año pasado (Brasil, Colombia y Ecuador) ya han sufrido algunos reveses. Asimismo, varios proyectos legislativos importantes tendientes a transformar la administración pública han enfrentado dificultades. Ejemplos: la reforma laboral en Chile y la reforma fiscal en México. En Ecuador, la propuesta para aumentar la recaudación fiscal fue sometida a transformaciones para cambios menos profundos en relación con la propuesta original. En este aspecto, el tributario, también hubo marcha atrás en Bolivia y Chile. Colombia, mientras tanto, realizó cambios importantes, en junio de 2002, en normas constitucionales sobre transferencias a los gobiernos estatales.

Los precios

Los precios tuvieron un leve descenso, por lo que la tasa de incremento para el conjunto de la región se ubicó, en términos anuales, en 8%. Contribuyó a este nivel bajo en parámetros latinoamericanos, pero

alto a nivel europeo y norteamericano— el mantenimiento de políticas monetarias prudentes y la situación recesiva por la que atravesaron los países de la región.

México tuvo un desempeño favorable, con claras señales de consolidación del proceso de estabilización y la vuelta, después de varios años, a una inflación anual de 4.6%, en el año 2001. Brasil tuvo un brote inflacionario a consecuencia de la notable alza del tipo de cambio, en el primer semestre del año pasado, mismo que ya fue controlado. Argentina mostró una deflación hasta junio, pero después la inflación se desató.

Empleo

El empleo se afectó por el lento crecimiento del 2001. A nivel regional, el desempleo se situó a 8.5%, nivel alto. Los países más afectados fueron Argentina, Chile, Colombia y Uruguay.

El escaso dinamismo en los mercados de trabajo también afectó a los salarios. Sólo ocurrieron leves aumentos de 1-2%, que fueron absorbidos por la inflación.

4. Sugerencias para la gobernabilidad y el crecimiento económico

Realización de cambios estructurales

A pesar de las dificultades actuales, resulta inconveniente renunciar a la realización de cambios estructurales en la economía latinoamericana, cuestión que se advierte en la mayoría de los países. Hacerlos, por el contrario, le permitiría a la región modernizar su estructura, particularmente en la economía pública y darle competitividad a la empresa privada. Dentro de los cambios importantes en la estructura económica social de América Latina sobresalen la Reforma Fiscal, la Reforma Energética, la Reforma del Sistema Educativo, la privatización de empresas públicas y la Reforma Laboral.

Mantenimiento de una macroeconomía estable

Con frecuencia, ante crisis recesivas, como la actual, los gobiernos se ven tentados a acudir al financiamiento inflacionario del déficit público. El año pasado el déficit público representó 3% del PIB latinoamericano, nivel alto, y creció en relación con el año anterior. Es más fácil imprimir

billetes que cobrar impuestos, se dice con ironía, y ha sido frecuente que suceda en América Latina. Hace poco el presidente de Chile, Ricardo Lagos, mencionó: “Los presupuestos equilibrados no son de derecha ni de izquierda, sino un principio de buenaconducción económica”.

Políticas de desarrollo productivo

La crisis recesiva produce situaciones de insolvencia financiera en muchas empresas. Esta experiencia se está viviendo ahora. Para enfrentar esta situación es necesario retomar las políticas de fomento productivo, que incluyen a todas las ramas de la actividad económica. No hacerlo es dejarlas a que la inercia de comportamientos económicos externos las eliminen de la competencia. O secar sus fuentes de financiamiento. El manejo del gasto público favoreciendo a proveedores nacionales es fundamental para aliviar su situación precaria.

Consensos para la gobernabilidad

Las caídas de Fernando de la Rúa como presidente de Argentina, en el año 2001, y el golpe de Estado y contragolpe de Hugo Chávez como presidente de Venezuela, en este año, dos países importantes de América Latina, advierten lo peligroso que es no realizar los consensos necesarios para superar la crisis con la participación de los partidos políticos, y darle gobernabilidad a los países.

Compartir el poder significa repartir responsabilidades para un propósito común: crecer y mejorar la equidad. Para ello, se requiere la sostenibilidad del crecimiento a largo plazo por dos razones: una, se necesita cierto grado de equidad en la estructura y movilidad social, para mantener la estabilidad de la sociedad, que es fundamental para la confianza de los agentes económicos; otra, la sostenida incorporación y difusión de la tecnología moderna en el sistema productivo requiere no sólo la formación apropiada de capital humano ---educación, principalmente---, sino también la dispersión más amplia de capacidades y creatividad de la población, la que deberá estar en posibilidad de satisfacer sus necesidades básicas y desarrollar el uso de objetos, los códigos y valores de la modernidad. Es decir, economía de mercado y democracia.

Para grandes proyectos, orientados a transformar la estructura económica y social de América Latina, se requiere de gobernabilidad democrática. Ése es el reto para la imaginación de las élites políticas que gobiernan nuestros países.