
POLÍTICA Y CRISIS ECONÓMICA EN AMÉRICA LATINA

Diego García-Sayán



POLÍTICA Y CRISIS ECONÓMICA EN AMÉRICA LATINA

Diego García-Sayán*

1. El ciclo económico de la década del noventa	02
1.1. <i>Las crisis de los noventa: tequila y asiáticos</i>	03
1.2. <i>Los años de bonanza: 2003-2008</i>	07
2. La crisis global de 2008 y la reacción de los gobiernos en América Latina	09
2.1. <i>La explosión de la burbuja</i>	09
2.2. <i>El contagio a América Latina y el Caribe</i>	12
2.3. <i>La acción del Estado</i>	15
2.4. <i>Los efectos en los diferentes países</i>	18
3. Crisis económica y efectos políticos	21
3.1. <i>Tendencias de los procesos políticos</i>	22
3.2. <i>La crisis y las particularidades nacionales</i>	23
3.3. <i>¿Péndulo o continuismo?</i>	24
3.4. <i>Urgencia de cerrar brechas sociales y de reducir la pobreza</i>	27

Introducción

La crisis y recesión económica global que estalló en setiembre de 2008 toca a todos los países del planeta. No hay territorios blindados. Como se señala en este trabajo los ciclos de expansión y contracción son parte consustancial de la historia económica. En la década del noventa el ciclo de la modesta expansión latinoamericana de 1991 a 1994, fue seguida por la retracción derivada del “efecto tequila” y de la crisis asiática. Los efectos políticos de ello en América Latina fueron diversos y complejos pero tuvieron mucho que ver con lo que se ha dado en llamar el “giro a la izquierda” en las preferencias electorales de un sector importante de la población.

De la importante expansión económica que se dio en la región en los cinco años del 2003 al 2008, los países de la región salieron en condiciones distintas – y mejores – de la que se derivaron del breve y más modesto ciclo expansivo de la década anterior. Al parecer algo se había aprendido y, además, las condiciones externas fueron especialmente favorables en éste último lustro. Es éste el contexto en el que estalló la actual crisis y recesión global y en base a la cual se abren interrogantes sobre los efectos económicos y políticos de la misma en la región latinoamericana. De eso trata este trabajo.

1. El ciclo económico de la década del noventa

La historia económica de los países está marcada por ciclos, que determinan momentos de expansión y otros de estancamiento o

contracción. Las “vacas gordas” y las “vacas flacas” han afectado a la humanidad desde sus inicios, y no son otra cosa que fluctuaciones naturales de corto y mediano plazo en los sistemas económicos, o momentos de alejamiento entre la producción efectiva y la tendencia de la producción, también llamada potencial de producción o tendencia estructural de largo plazo. Como es natural, todo ello se articula con los procesos políticos y sociales cuyo curso y desarrollo se alimenta del carácter de los ciclos los que, a su vez, se retroalimentan de los contenidos y perspectivas de los procesos políticos y sociales.

Tal vez sorprenda la fuerza de la actual contracción del crecimiento económico y el altísimo riesgo generalizado que parece reinar en el mundo en el año 2009, en el que, según diversas proyecciones, el crecimiento de la producción será el menor en décadas¹. La pregunta del millón es cómo impactan los ciclos en la dinámica de las sociedades y cómo ciertas situaciones y políticas redundan en que esos ciclos tengan efectos muy diversos según las circunstancias y países. Específicamente, el aprovechamiento que le dan – o no – los países a los ciclos de expansión y bonanza para el crecimiento de largo plazo (lo que en el caso de los países pobres se denomina “desarrollo sostenible”) y la habilidad para sortear una crisis sin comprometer el largo plazo.

Los países evolucionan de manera diferente entre si dadas sus particulares ubicaciones en el escenario global y, especialmente, por las dinámicas específicas de sus procesos internos. A un estímulo determinado, la reacción no es la misma.

Como bien anota Jeffrey Sachs, mientras que la renta media per cápita se ha multiplicado más o menos por diez desde 1820, algunas zonas y países tienen altas tasas de crecimiento en su renta media y otros más bien bajas. Así, en ese lapso, por ejemplo, mientras el mundo incrementó su renta por 9, la del África aumentó por 3,5, América Latina y el Caribe por 8,5, Europa Occidental por 16 y Estados Unidos por 22². Como es evidente, cada una de estas situaciones se tradujo en niveles de desarrollo muy distintos, con los consecuentes efectos sociales y políticos vinculados a ello.

Dentro de este gran lapso, un alto número de ciclos ha afectado, con una frecuencia más o menos determinada, a todos los países. El último período de expansión en la región latinoamericana empezó en el 2003 (año en el que el producto de la región creció en 3,1%, según datos de la CEPAL), y terminó en el 2008 (con un crecimiento anual proyectado de 4,6%). Muchos aseguran que este último ciclo de expansión ha sido más beneficioso para el largo plazo lo que pondría a los países de la región en mejores condiciones que las de hace una década.

1.1 Las crisis de los noventa: tequila y asiáticos

Durante los años noventa, América Latina tuvo un momento de expansión en el que el crecimiento económico se situó alrededor de 3,5% anual entre 1991 y 1993, y se acercó al 5% en 1994. Este período fue, en parte, un efecto de las reformas hacia la economía de mercado que aplicaron los países latinoamericanos en los ochenta y principios de los noventa. Se le atribuye relación con el llamado “Consenso de Washington” con lo que se alude a un conjunto “estándar” de políticas económicas de “achicamiento” del Estado promovidas por organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM). Planteado inicialmente en 1989 por el economista John Williamson, este conjunto de políticas buscaba establecer un método para acabar con las crisis generalizadas que afectaban para entonces a los países en desarrollo, y notablemente a los latinoamericanos. Rápidamente los contenidos del “Consenso” se convirtieron en una suerte de “dogma” sagrado para algunos gobiernos y corrientes políticas en la región.

El “Consenso” estaba constituido por diez puntos de “recomendaciones” que

apuntaban a aumentar la importancia del mercado y a limitar el papel y la acción del Estado: privatizaciones de empresas públicas, liberalización de los mercados y del comercio internacional, disciplina fiscal, menor intervencionismo público (sobre todo en lo que respecta a la política monetaria y el sistema financiero), ordenamiento macroeconómico y la desregulación son alguno de sus postulados esenciales. En resumen: el Estado debía jugar un papel cada vez menor en el proceso económico, en contraste con anteriores modelos proteccionistas como el de sustitución de importaciones.

A fines de los ochenta y comienzos de los noventa, la aplicación de estos postulados se generalizó en la región latinoamericana. Este ordenamiento contribuyó a detener las hiperinflaciones y corrigió muchos desajustes que se habían gestado en anteriores momentos. La confianza en la región creció, y de esa forma los capitales empezaron a regresar. La crisis de los ochenta había sido tan grande y profunda, que el rebote fue importante en términos relativos. El optimismo se recuperó y se dio por superada la crisis económica. En este contexto, la situación política se estabilizó en la región. Con algunas excepciones, como la del Perú de Fujimori, durante la década se institucionalizaron los gobiernos elegidos democráticamente. Al año 1997, la democracia como sistema de gobierno era preferida por el 61% de la población³.

Este proceso democratizador tuvo un lógico efecto en las expectativas y capacidades de reclamo de la población, lo que se tradujo en lo que podríamos llamar una mayor “demanda democrática” en un contexto de un mayor y mejor acceso a los propios derechos, acceso a la información y al debate público. Esa expectativa no se vio acompañada, sin embargo, de una mejora institucional sustantiva que pudiera procesar las complejas contradicciones de las sociedades. Las tasas de crecimiento de inicios de la década, por su parte, tampoco impactaron positivamente en el enfrentamiento a la pobreza y la inequidad.

Pero aunque la recuperación de la región parecía encaminada y los propulsores del modelo cantaban victoria, en la segunda mitad de la década la expansión terminó y dio lugar a un período de contracción que empezó con “el Efecto Tequila” o el contagio a la región de la crisis mexicana que estalló a fines de 1994. Luego de ello, vendría la “crisis asiática” que

estalló en Tailandia.

El presidente mexicano Carlos Salinas recibió, en 1988, un país con tasas de inflación de tres dígitos. Durante los años setenta se había aplicado una política de aumento del gasto público, dirigida a gasto social; por problemas administrativos, no fue eficiente. El alto número de empresas públicas, que funcionaban en su mayoría a pérdida, aumentaba el gasto del gobierno mexicano. En contraparte, la deuda pública había aumentado considerablemente, pasando de 22,29% del PBI en 1970 a 32,35% del PBI en 1980, dentro de una política de emisión de dinero sin sustento para cubrir los déficit.

Pero la situación no parecía tan alarmante, sobre todo por las bajas tasas de interés y los altos precios del petróleo. La caída abrupta de los precios del petróleo en 1981 y los fuertes aumentos de la tasa de interés cambiaron esto, alterando notablemente la capacidad de pago de la deuda, que en 1982 pasó a representar el 79,4% del PBI. El entonces presidente López Portillo había suspendido los pagos de la deuda externa, nacionalizado la banca y devaluado la moneda. Una serie de devaluaciones se volverían a presentar durante la década de los ochenta, pero no lograron generar una eficiencia real en el sistema productivo: aunque el modelo de sustitución de importaciones había logrado un fuerte nivel de industrialización, este modelo proteccionista no se caracterizó por fomentar la competitividad de esas industrias. Estas sucesivas devaluaciones, además, resultaron en altas tasas de inflación.

En este contexto, Salinas aplicó medidas frente a la inflación. Buscó negociar con los sindicatos para romper el círculo vicioso inflacionario, liberalizó el comercio (fue durante su gobierno que se firmó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, NAFTA), negoció reducciones de la deuda con el FMI, llevó a cabo una ambiciosa política de privatización (de la banca, de Telmex, etc.) con lo cual se amortiguó los pagos de la deuda. El gobierno de Salinas también emitió los llamados Tesobonos, un instrumento de deuda denominado en dólares pero con un compromiso de pago en pesos que buscaba financiar el fuerte gasto público (que respondía entre otros a motivos electorales, una costumbre política del partido gobernante en años de elecciones).

Todo esto había generado una sobre valoración del peso mexicano, lo que requería hacer uso de las reservas internacionales para

poder mantenerlo. La inestabilidad política, reflejada en los asesinatos del candidato presidencial por el PRI Luis Donaldo Colosio, y del Secretario General del PRI, José Francisco Ruiz Massieu, alarmaron a los inversionistas. Se produjo una venta masiva de Tesobonos. Buscando evitar una desaceleración económica en un año electoral, el Banco de México utilizó reservas para comprar deuda mexicana. Con esto, las reservas internacionales mexicanas se iban agotando y su capacidad de sostener el tipo de cambio fijo se hacía cada vez más dudosa.

Posteriormente, Ernesto Zedillo, sucesor de Salinas, anunció que llevaría a cabo una devaluación del 15% (subiendo la banda del tipo de cambio pero manteniéndolo fijo). La anticipación de dicho anuncio, que buscaba darle credibilidad a la política que aplicaría y lograr “aliados” en el sector privado, no hizo más que darle pie a la especulación y acelerar la salida de capitales, hasta que la situación de las reservas hizo imposible mantener el tipo de cambio fijo. La administración de Zedillo lo dejó entonces flotar. En muy poco tiempo, el peso mexicano pasaría de tener un valor de 3,4 pesos por dólar, a 7,2 pesos por dólar.

Una devaluación de esa magnitud tenía que tener – como en efecto tuvo – consecuencias muy importantes en las empresas endeudadas en dólares: súbitamente el peso de la deuda se multiplicó. Así, la crisis rápidamente generó desempleo y una brusca caída del PBI, que en 1995 descendió 4,7%. El llamado “Efecto Tequila” fue el contagio de esta crisis al resto de América Latina: aunque no había fundamentos reales serios para causar alarma, el miedo de la crisis mexicana generó una fuga de capitales en toda la región. La mayor apertura económica y financiera que se había producido en América Latina en los últimos años la había vuelto mucho más vulnerable ante este tipo de movimientos rápidos de capitales extranjeros. El crecimiento de la región en 1995 fue cercano a cero.

La “crisis asiática”, como el nombre lo indica, tuvo su detonante fuera del continente americano, pero el efecto de contagio en la región fue importante. En este caso, la crisis estalló en 1997 cuando el gobierno de Tailandia falló al tratar de defender su moneda frente a los especuladores. Eso generó una fuga de capitales y un ataque especulativo masivo que provocó una serie de depreciaciones en la región. Esto terminaría afectando al conjunto de países en desarrollo.

Las economías del sudeste asiático

se habían concentrado en atraer capitales extranjeros a través de tasas de interés muy altas que los hacían atractivos para el capital financiero internacional. Esto generó un crecimiento sorprendente en los créditos. El sistema bancario de la región no estaba preparado para manejar sumas tan grandes. Se gestaron burbujas financieras y malas inversiones. Las economías se recalentaron con un nivel de inversiones superior al que podía sostener la economía.

Tailandia tenía una carga de deuda bastante fuerte y fue, por ello, la primera presa de los especuladores. Pero el efecto fue tan fuerte, la crisis tan súbita y dura, que el miedo empezó a jugar en contra de países con indicadores macroeconómicos buenos.

Fue el caso de Indonesia, que contaba con más de 20 mil millones de dólares en reservas (lo que para entonces parecía una buena cantidad, dado el tamaño de la economía de ese país), una baja inflación y superávit en cuenta corriente. En este caso, la especulación generó una devaluación de la moneda nacional que puso en evidencia un problema estructural: las compañías tenían masivas deudas en dólares. La apreciación del dólar generó, entonces, desbalances fuertes, y las empresas empezaron a quebrar.

Como señala Tornell⁴ (1999), estas dos crisis tuvieron muchos elementos en común. Notablemente, el contagio se dio sobre todo a los países en desarrollo, afectando más a aquellos con debilidad en sus reservas internacionales frente a compromisos de pago de corto plazo, con un sistema financiero débil y una moneda por encima de su valor de mercado. En balance, se mostraron como mucho más vulnerables los países cuyas monedas tenían mayor riesgo de fuerte depreciación. Es interesante cómo en esa ocasión, una crisis surgida en un país en desarrollo se contagiaba sobre todo a otros países en desarrollo. La crisis actual, que surge en un país desarrollado, se ha contagiado primero y sobre todo a los países desarrollados; los efectos en los países en desarrollo serán consecuencia de la crisis en los países ricos.

Luego de la desastrosa década de los ochenta, las reformas pro mercado tuvieron como efecto, como se ha visto, cierto crecimiento durante cuatro años en la década siguiente. Pero esa apertura a la economía mundial había vuelto a la región más vulnerable a las dos crisis que, a mediados de la década, propiciaron el momento de declive del ciclo. Esos años

de crecimiento, además, tuvieron un ínfimo impacto social ya que grandes indicadores, como la pobreza, por ejemplo, se mantuvieron inalterados. En balance, según datos de la CEPAL, en 1990 había en América Latina 200 millones de pobres y, dentro de ellos, 93 millones de indigentes. Al terminar la década (1999) los pobres eran 211 millones de pobres y los indigentes 89 millones⁵. La pobreza, así, pasó de afectar al 48,3% de la población en 1990, a afectar al 44% de la población en 2002. Las graves carencias del modelo de desarrollo se hicieron entonces más evidentes.

Se puede considerar, así, que los puntos del Consenso de Washington fueron importantes para frenar los procesos hiperinflacionarios, pero se mostraron claramente insuficientes para liderar un proceso de desarrollo sostenible en la región. Los temas tocados en los diez puntos eran todos relevantes pero se mostró que el modelo no era acertado. Las explicaciones de este proceso empezaron a apuntar hacia las carencias institucionales. Surge el denominado “Post Consenso de Washington”, en el que se corrige el modelo de desarrollo propuesto.

Se planteó, así, la necesidad de promover el desarrollo de los mercados financieros, mejorar el entorno legal, promover la inversión en capital humano y llevar a cabo las reformas institucionales necesarias para que el Estado sea eficiente. Así, se pasó de buscar el achicamiento del Estado como dogma a buscar convertirlo en una herramienta más útil para el desarrollo, tomándolo más como un complemento al mercado y dejando de lado la idea de que Estado y mercado son como el agua y el aceite. Volvió al debate el rol que debe desempeñar el Estado en la economía.

Los efectos políticos del fracaso del modelo original del Consenso de Washington fueron tremendamente importantes. En varios países de América Latina, en el contexto del “coletazo” de esa crisis, se vivieron años de inestabilidad política en los que cayeron los gobiernos de Mahuad en Ecuador (2000), de la Rúa en Argentina (2002), Sánchez de Lozada en Bolivia (2003) y luego su sucesor Carlos Mesa (2005), y hubo un intento de derrocamiento de Chávez en Venezuela (2002). A la vez, la región parecía dar, un “giro a la izquierda”. En muchos países los gobiernos cambiaron de rumbo: de sur a norte, fue el caso de Argentina, Uruguay, Brasil, Paraguay, Ecuador, Panamá, Costa Rica y Honduras, mientras que después en México y Perú las opciones de izquierda perdieron las

elecciones pero por márgenes pequeños.

Para América Latina, el año en que la crisis se sintió con más fuerza fue el 2002. El promedio de crecimiento económico fue solamente de 0,8%, mientras que el promedio de la inflación fue de 10%⁶. Por más que hubo una recuperación aparente en el año 2000, poco después se sentiría el sísmico efecto económico y político de la mala gestión de la crisis. De acuerdo al Banco Mundial, el año 2002 fue para América Latina el peor año en dos décadas. Argentina fue el país que más visible y ruidosamente convulsionó; Venezuela no se quedó atrás. La caída del PBI tuvo niveles alarmantes en Argentina (-15%) y Venezuela (-10%). Todo esto iba de la mano con altos niveles de pobreza en la región que en el año 2002 era del orden del 44%, casi cuatro puntos más del nivel de pobreza de 1980⁷. Ese fue el año – 2002 - en el que, en términos absolutos, más pobres hubo en América Latina: 221 millones de personas⁸. Poco se estaba avanzando.

La convertibilidad en Argentina, que había logrado paliar una inflación que en 1990 llegó a los cuatro dígitos, se había visto acompañada de permanentes déficit fiscales, que aumentaron más aún con el impacto de la crisis asiática. La combinación de paridad con el dólar y déficit sostenidos, hizo imposible que el gobierno pudiera mantener la garantía del tipo de cambio fijo. Argentina era un país muy vulnerable a la fuga de capitales. En los últimos días de noviembre de 2001 empezó la fuga de capitales y, por fin, cuando la administración de de la Rúa decidió aplicar el “corralito”, o restricción de acceso a los ahorros, la crisis económica se convirtió en crisis política y su gobierno cayó. El siguiente año, la producción cayó 10,9% y el índice de precios al consumidor aumentó en 41%. Entre el 2001 y el 2002, 5 personas distintas ocuparon el cargo de presidente. Este desplome impactaría directamente a su vecino Uruguay, cuyo PBI cayó 11% en el 2002.

En Venezuela, 1999 había sido un año de crisis, cuya recuperación en el 2000 y 2001 se debió básicamente al aumento de los precios del petróleo. Pero la crisis política y el golpe de Estado que el 11 de abril del 2002 llevó a un breve derrocamiento del presidente Hugo Chávez, generó altos niveles de desconfianza, y una fuga de capitales que generaron una caída del producto bruto del orden de 8,9%.

Hubo una serie de lecciones de esta etapa de crisis. Por ejemplo, que cuanto más se

incorporen los países en desarrollo al sistema financiero internacional, más vulnerables son a grandes shocks externos y a grandes fugas de capitales. Se tenía que dar mayor atención a las reservas internacionales. Otra lección: defender un tipo de cambio fijo puede ser demasiado costoso. La mayoría de los países dejó flotar, dentro de márgenes, su tipo de cambio luego de este período. Se aprendió también que la buena respuesta a una crisis puede evitar catástrofes, tomando la prudencia como base. Se aprendió también que durante una crisis no siempre debe ser prioridad el equilibrio fiscal. Es mejor ser capaces de aplicar una política anti cíclica. Se destacó también la importancia de la estabilidad política, y por tanto el cumplimiento del orden democrático.

1.2 Los años de bonanza: 2003-2008

Los efectos de las crisis que se habían gestado a mediados de los noventa tuvieron distinta duración en cada país de la región latinoamericana. Ello dependió en gran medida de la reacción de los gobiernos. Hubo ejemplos de reacción deficiente, como el visto en Argentina. Pero en muchos otros países, ya para el año 2002, parecían reanimarse las economías y tranquilizarse las aguas políticas, a pesar de los temores causados en el mundo occidental por los atentados del 11 de setiembre de 2001 en Estados Unidos.

Se reconoce hoy al año 2003 como el primero de la última gran bonanza latinoamericana. Esta bonanza fue consecuencia parcial de algunos factores internos en los países. El primero de ellos fue el rebote natural de la producción que suele seguirle a una etapa de crisis. Pasado el incendio, los capitales vuelven, la confianza se recupera, el consumo y la inversión aumentan y la sensación de bienestar empieza a recuperarse.

En segundo lugar, las economías habían pasado ya por un proceso de “modernización parcial” y, con las experiencias de las últimas crisis, un número creciente de países se preocupaba por controlar el déficit fiscal, mantener un buen nivel de reservas internacionales y tener las finanzas y los compromisos de pago en orden. Esto los hacía menos vulnerables y, por lo tanto, más atractivos para los capitales internacionales. La crisis financiera del último lustro de los noventa, cuyo fuerte ajuste produjo daños inmediatos en las economías, sirvió como “depurador” del sistema financiero. Las instituciones financieras

que operaban durante el año 2003 eran, en su conjunto, más sólidas que las que operaban en el 1996.

En tercer lugar, el mejor estado de la democracia en los países y la vuelta a la página de los episodios de caídas de gobierno que siguieron a la crisis económica, crearon un mejor clima político y social. El avance en el respeto de la vía constitucional generó mayor estabilidad y confianza en el largo plazo.

Pero si bien estos efectos fueron relevantes, fueron más importantes aún los factores externos. El crecimiento de la economía mundial fue en esos años inusualmente alto, sostenido por las grandes economías de China y de India, así como una situación sólida de los países desarrollados. El producto bruto mundial, que creció 4,9% en el 2004, 4,5% en el 2005, 5,1% en el 2006 y 5% en el 2007⁹ permitió que el valor de las exportaciones aumentara mucho.

La facilidad del crédito era inusitada. Como reacción a los miedos generados por los atentados del 11 de setiembre y el desplome de las acciones punto com en Wall Street, la Reserva Federal estadounidense fue disminuyendo fuertemente la tasa de interés, que llevó a lo que entonces eran mínimos históricos. Esto generó un alto nivel de liquidez, que rápidamente pasó a ser la política monetaria generalizada en el mundo desarrollado. Esto significó un financiamiento barato tanto para el sector público como para el privado.

Por otro lado, América del Sur y México se beneficiaron de una gran mejora de los términos de intercambio debido a los altos precios de las materias primas. El sorprendente desarrollo asiático, junto con el moderado crecimiento de los países desarrollados que derivaba en buena parte del abaratamiento de la inversión, empezó a tomar mucha más importancia a comienzos del nuevo milenio. A este fuerte crecimiento de la demanda mundial por materias primas se le sumó el factor especulación que, hoyes bastante evidente, jugó un papel central en el formidable aumento de los precios de las materias primas. Los flujos de remesas internacionales también aumentaban. México, Centroamérica y algunos del Caribe sintieron de manera particularmente fuerte este efecto. Gracias a todo ello, el producto interno de la región creció 5,9% en el 2004, 4,5% en el 2005, 5% en el 2006 y 4,3% en el 2007.

Ante el escenario de mayores ingresos y menores tasas de interés, teniendo aún fresca

la mala experiencia de la crisis de la deuda, los gobiernos latinoamericanos decidieron invertir en disminuir el peso de la deuda. En el 2004, según las estadísticas de la CEPAL¹⁰, la deuda pública regional representaba el 48,4% del PBI, en el 2008 equivalía al 26,1% del PBI. El inusual momento económico, de igual forma, permitió lograr esto obteniendo superávits regionales en el 2006 y 2007, de 0,1% y 0,4% respectivamente. Con la evidencia de la mayor vulnerabilidad externa, luego de la crisis de los noventa, la acumulación de reservas internacionales fue una preocupación importante, y otra gran inversión de la bonanza: las reservas pasaron de ser 165 372 millones de dólares en el año 2002, a 531 422 millones al tercer trimestre del 2008. Se triplicaron, pues, en un lustro; un record sin precedentes.

Por su parte, los indicadores sociales empezaron a mostrar algunos avances satisfactorios, según los cuales una parte importante de la región sería capaz de cumplir con las metas trazadas por los Objetivos del Milenio. El desempleo abierto cayó desde el 2003. El proyectado para el 2008 está por debajo del 8%¹¹. Además de ello, entre el 2000 y el 2008 las remuneraciones medias reales aumentaron 27,8% en Argentina, 13,4% en Chile, 6,8% en Colombia, 12,5% en México, 6,5% en Perú. La región conoció pasos alentadores en la disminución de la pobreza y de la indigencia. Mientras en el 2002 había 221 millones de pobres, y dentro de ellos 97 millones de indigentes, según las proyecciones de la CEPAL para el año 2008, habrían 182 millones de pobres y 71 millones de indigentes. La pobreza pasó de afectar al 44% de la población en el 2002, a afectar al 33,2% de la población; la indigencia pasó de 19,4% a 12,9% de la población. El futuro de la región empezó a parecer promisorio.

Pero claramente, los fundamentos del crecimiento económico dependían en una parte demasiado importante de factores externos. Los niveles alcanzados durante estos años de bonanza eran, sin embargo, insostenibles. Este fue un período de ingresos extraordinarios, tanto para el sector privado como para el público. Los Estados tuvieron durante este lapso la capacidad de invertir en el largo plazo, y los principales temas de inversión de esta bonanza apuntaron a disminuir la vulnerabilidad financiera de la región.

Estas condiciones nos indican que, en efecto, la región en su conjunto está hoy mejor

preparada para recibir una crisis internacional que en la década pasada y tiene una mayor capacidad de defensa ante especulaciones y shocks externos. Ya se sabe que en el pasado los shocks negativos externos se han visto amplificados en la región aunque podría ser que en esta crisis global América Latina sea una de las regiones menos afectadas. Sin embargo, aunque esto sea muy alentador, es necesario reconocer que pilares esenciales del desarrollo siguen estando relegados, y que un efecto amortiguado de las crisis no es sinónimo de desarrollo sostenible, es decir, una profunda mejora de la estructura tendencial. En cualquier caso, se debe prestar especial atención a las repercusiones políticas y sociales de la crisis actual.

De particular importancia ante un mundo globalizado y el rápido y potente desarrollo de las economías asiáticas, los índices de competitividad calculados por Porter, Schwab y Blanke (2008) muestran que la región ha quedado largamente rezagada, superando en su conjunto solamente al África Sub Sahariana. La falta de infraestructura, de innovación (que deriva de la inversión en investigación y desarrollo), los déficit en educación y en capacitación así como el bajo nivel de institucionalidad del país son los principales determinantes de esta situación¹².

Son, en efecto, grandes inversiones que aún están pendientes. Una de las mayores dificultades que puede encontrarse es que la efectividad de este tipo de inversiones, por el plazo largo de su rentabilidad, requiere de una política de Estado que trascienda a los gobiernos y se sostenga durante el desarrollo de toda una generación. Estos largos plazos disminuyen la rentabilidad política inmediata de estas inversiones.

Puede esperarse en la región, entonces, un futuro de menor vulnerabilidad externa y con períodos de crisis menos pronunciados y menos prolongados. Sin embargo, la fuerte disminución de la pobreza que se ha visto durante la época de bonanza y la mejora en los indicadores sociales, que crecían a ritmo necesario como para considerar importante ese proceso de desarrollo pero que se debía sobre todo a la situación externa, se ralentizará o detendrá en gran parte de los países de la región. Las inversiones necesarias para el desarrollo sostenible no se han dado aún, y ante este menor desarrollo social, el clima de desencanto tiene terreno para pronunciarse y empeorar.

2. La crisis global de 2008 y la reacción de los gobiernos en América Latina

2.1. La explosión de la burbuja

Distintos desajustes se gestaron en el mundo durante los pocos años que lleva este nuevo milenio. El principal foco de estos desequilibrios fue Estados Unidos. Estructuralmente, es un país gastador en el que los ciudadanos han perdido la costumbre del ahorro y el endeudamiento es un medio fundamental de gasto y consumo (no solo de bienes durables como una vivienda o un automóvil: el uso de crédito se ha extendido hasta alcanzar el consumo diario, como el de un restaurante o una entrada al cine). En el año 2005, por ejemplo, la tasa de ahorro pasó a representar -0,5% del ingreso. Esto quiere decir que las familias no solo no ahorran nada, sino que gastaban el equivalente al 0,5% por encima de sus ingresos, ya sea “quemando” ahorros o endeudándose. De esta manera, se ha generalizado la costumbre de usar el crédito para actividades no productivas, que no generan excedente. Este mayor uso del crédito significa, para las familias, un medio de estar al día en lo que cuesta el “sueño americano”, el gasto que la sociedad de súper consumo exige mensualmente. Para los bancos, significaba otorgar mayores préstamos, y por lo tanto, obtener mayores beneficios.

Lo que se da a nivel individual se da también a nivel país: Estados Unidos ha vivido en los últimos años con un permanente déficit fiscal y de cuenta corriente. De hecho el déficit fiscal es una costumbre histórica en ese país que solo pareció superarse durante los últimos años de la era Clinton¹³. Bajo la administración de George W. Bush, se retrocedió en estos esfuerzos, alcanzando ya en el 2003 el déficit récord de 377,6 miles de millones de dólares, según las estadísticas de la [HYPERLINK “http://en.wikipedia.org/wiki/Congressional_Budget_Office”](http://en.wikipedia.org/wiki/Congressional_Budget_Office) \o “Congressional Budget Office” Congressional Budget Office. El 2004 Bush superó su marca del año anterior, alcanzando un déficit de 412,7 miles de millones. En el 2008 el déficit fue de 454,8 miles de millones¹⁴. La política fiscal fue en todos estos años ampliamente expansiva.

Pero Estados Unidos tiene, hasta ahora, grandes facilidades para conseguir financiamiento para cubrir forados así de grandes. No solo los bonos del Tesoro de

Estados Unidos son percibidos como uno de los destinos más seguros del capital: el enorme gasto estadounidense sostiene una parte importante del crecimiento de la China, así como alguna vez sostuvo el del Japón (esos dos países tienen más del 40% de la deuda del Tesoro estadounidense). La China, país de ahorristas por naturaleza, canaliza este ahorro hacia Estados Unidos comprando bonos del Tesoro, buscando seguridad y garantías de solvencia de largo plazo; logran con esto, también, que su principal cliente comercial siga teniendo con qué consumir sus productos e invertir en la China. Bajo esta óptica, la economía más rica del mundo no debería de tener muchas dificultades para seguir cubriendo su déficit, salvo que en algún momento y por determinadas razones esa misma “seguridad” aconseje migrar del dólar a otra moneda.

Es precisamente en el exceso de liquidez de Estados Unidos donde reside uno de los grandes factores generadores de la crisis y recesión actual. El nivel de las tasas de interés fue determinante para ello: como respuesta al desplome de la bolsa (liderado por las caídas de las empresas punto com) y al pánico generado por los atentados del 11 de setiembre, la Reserva Federal estadounidense aplicó, bajo la conducción de Alan Greenspan, una ambiciosa política monetaria de reducción de la tasa de interés (la tasa de referencia de la Fed abrió el 2001 en 6%, y lo cerró en 1,75%). Esta política buscaba promover el crédito y reactivar la economía. Pareció llevarse a cabo esa reactivación, en un contexto de política fiscal y política monetaria ambiciosamente expansivas.

De pronto, el acceso al crédito creció, y con él, el capital financiero rápidamente empezó a necesitar nuevos destinos. Cuanto más capital disponible parecía haber, mayor era el esfuerzo destinado a explorar nuevos mercados donde poder colocarlo. Poco a poco, este capital financiero fue explorando nuevos sectores que antes no había tocado. Notablemente, fue colocándose en negocios cada vez más riesgosos, mientras que este capital iba inflando los precios de los activos financieros que tocaba y creando burbujas: el poderío económico estadounidense logró que la expansión en las políticas fiscal y monetaria promoviera un proceso de aumento de los precios internacionales.

Una de tantas burbujas creadas se presentó, como se sabe, en el sector

inmobiliario. Un hecho destacable de este sector es la importancia que tiene dentro de la riqueza percibida de las familias. Una casa no es en efecto solo un “techo” que protege: es también un medio de ahorro y de inversión. Cuando el precio de los bienes inmuebles crece, suele crecer la riqueza percibida, y esto lleva a las familias a aumentar su gasto. Si el individuo se siente más rico, estará dispuesto a afrontar mayores niveles de riesgo.

Con las bajas tasas de interés, las hipotecas se hicieron más atractivas y la demanda aumentó en el sector inmobiliario. Los precios comenzaron a subir. Esta subida superaba los costos que para el individuo generaba un crédito, y eso hacía muy atractivo invertir en inmuebles, por lo que los precios aumentaron más.

En este contexto, surgió una idea “brillante”: el capital financiero podría llegar a quienes no son sujetos de crédito si es que ese capital fuese invertido en una casa. El capital prestado tenía la garantía del inmueble, y puesto que los precios seguían creciendo, aún si el deudor no tenía un ingreso fijo y no ofrecía las garantías necesarias para ser sujeto de crédito, su inmueble y el aumento proyectado de su valor servían como garantía suficiente. De esta manera, no solamente una familia pobre podría tener su casa propia sino que el capital financiero podría disponer de otra fuente de ganancias.

Las entidades financieras -las llamadas prestamistas sub prime- encontraron su nicho de mercado en las personas con historia crediticia menos buena, y, por lo tanto, con mayor riesgo de no-pago. Las expectativas de aumento del precio de la vivienda, sin embargo, sostenían este sistema. Luego surgió una idea adicional: esas hipotecas de alto riesgo podían ser comercializadas en un mercado secundario. De esa forma, la entidad financiera se deshacía de sus derechos de cobro cediéndoselas a una tercera institución. La entidad financiera obtenía los beneficios en el cortísimo plazo y dejaba de ocuparse de la cobranza.

Por su parte, la tercera institución obtenía un activo más para colocar en el sector privado, alejado de bancos que por su baja rentabilidad ofrecían bajas tasas de interés. Esas hipotecas eran activos riesgosos, y para poder colocarlos utilizaban la técnica de dividirlo en gran número de carteras. De esa forma el riesgo se diluía entre los activos de las canastas, y pasaba a ser una pequeña porción riesgosa dentro de

un conjunto de activos que equilibraban riesgo con beneficio. Este método funcionó sin que ningún sistema regulatorio actuara, hasta que acabó provocando la mayor crisis que ha visto Estados Unidos desde la Gran Depresión.

En verdad, el sistema se deterioraba cada vez más por el riesgo moral de las operaciones: las prestamistas sub prime sabían que venderían la hipoteca en el mercado secundario. Por lo tanto, no era relevante para ellos asumir el alto costo que significa asegurarse de que el deudor podría pagar su deuda. Cuando una persona de bajos ingresos asume una deuda con una tasa menor al aumento del valor del activo que compró gracias a esa deuda, todo funciona bien: la persona se enriquece. Pero cuando de pronto la tasa de interés aumenta y la deuda se encarece, la figura no le es tan conveniente. Esto sucedió en el año 2006, cuando la política monetaria dejó de ser tan benevolente. El sistema se volvió menos conveniente, y la demanda por casas disminuyó.

Luego, ya en el 2007, sucedió algo peor: no solo la tasa de interés había aumentado, sino que la disminución de la demanda del mercado de inmuebles provocó que los precios de las viviendas empezaran a bajar. La morosidad empezó a aumentar fuertemente, y aunque los créditos parecían tener el colateral de las propiedades mismas, el sistema había revertido su tendencia, y el valor de éstas garantías habían caído de tal forma que ya no lograban cubrir el monto de la deuda y seguía bajando. Ante esta situación, resultaba cada vez más importante la tenencia de liquidez.

Esto generó miedo, y como ya se hablaba de burbujas financieras en el mercado de valores, cayeron los precios de las acciones bursátiles, sumándose como factor de pérdida de capitales. Poco a poco la situación empeoró. La riqueza disminuía, y el consumo se veía comprometido. Ya se sabía que las hipotecas sub prime, repartidas en distintas carteras de inversión, causarían serios estragos en el sistema financiero y grandes huecos de pago. Pero se subestimaba el efecto que eso podría tener.

De pronto todo se precipitó. La quiebra de Lehman Brothers en setiembre de 2008, que había apostado por la compra de títulos sub prime, era un efecto directo de las pérdidas de valor de los activos financieros. Este hecho marcó un drástico cambio y cundió el pánico. El miedo no fue restringido a la banca de inversión, sino alcanzó a todos los sectores. Se produjo un

desplome en el precio de las acciones, derrumbe de la confianza, fuga masiva de capitales y un forado en el sistema de pagos de corto plazo que produjo que quien tuviera liquidez, decidiera quedársela. Los créditos se paralizaron, lo que para una sociedad acostumbrada a vivir en base al crédito, puso y pone en riesgo a todo el sistema productivo. En efecto, para el año 2009 se espera que la economía de Estados Unidos caiga 0,2%, y que la inflación esté en niveles de 2%.

Este deterioro de los balances de las entidades financieras, por causa de la gran conexión entre los sistemas financieros de los países desarrollados, afectó seriamente a Europa y al Japón en forma casi inmediata. Así, las perspectivas de crecimiento para la euro zona en el 2009, según las estimaciones del World Economic Outlook de febrero del FMI, es de una caída de 1,5% y para el Japón, una caída de 2,6%. Una serie de acciones conjuntas entre los países desarrollados logró inyectar una dosis importante de liquidez en el sistema que evitó un colapso total, pero la súbita ineffectividad de las políticas monetarias, evidenciadas en que las constantes disminuciones de las tasas de interés de referencia no logran disminuir la tasa activa que los bancos cobran por los préstamos, es un síntoma de que la confianza en el desempeño de la economía se ha perdido.

Estamos, pues, ante un proceso complejo que no se anuncia como superficial ni de corta duración. La recesión mundial generada en el mundo desarrollado afectará el desempeño de América Latina por algunos años. Para tener una mejor idea del efecto en la región es necesario precisar cuáles serán los canales de contagio para medir la naturaleza e impacto de la crisis. Esta vez no es el Asia, el tequila ni el “estatismo” lo que generó la crisis latinoamericana. Lo fue el sistema financiero del país más rico del mundo.

2.2. El contagio a América Latina y el Caribe

El más obvio impacto deriva de la disminución de la demanda mundial. Según las estimaciones del Banco Mundial se espera una caída de las exportaciones latinoamericanas, en términos reales, del orden del 2,1% para el 2009 (la caída nominal, por el deterioro de los términos de intercambio, resulta mucho mayor). Para la región, las exportaciones de bienes y servicios representaban el 25,4% del PBI en el año 2007, y su importancia resulta aún mayor que este simple dato, puesto que el modelo de crecimiento

de buena parte de los países latinoamericanos se basa en la demanda mundial y el comercio internacional. Estas cifras son optimistas, y se verán revisadas a la baja.

Como es lógico, cuanto más importantes sean las exportaciones dentro de los ingresos nacionales, más se verá afectado su crecimiento y su estabilidad interna por la disminución de la demanda mundial. De igual manera, no todos los sectores de bienes y servicios exportables responden de la misma forma ante variaciones en los ingresos de los clientes. La demanda por turismo, por ejemplo, baja notablemente más que la demanda por petróleo ante una brusca disminución de los ingresos: el turismo es una de las primeras actividades que se sacrifica.

Por otro lado, será mayor el efecto negativo en los países latinoamericanos con comercio externo dirigido a los países ricos más afectados por la crisis financiera y la desaceleración económica. Aquellos países cuyas exportaciones se dirigen más bien hacia otros países “del sur”, podrían atenuar el impacto de la recesión.

México, por ejemplo, será uno de los principales perjudicados por la reducción de la demanda en Estados Unidos, su socio comercial abrumadoramente mayoritario ya que a dicho país se destina más del 80% de las exportaciones mexicanas. En el 2008, México tuvo su déficit comercial más grande desde el año 1994 – el año que precedió a la Crisis mexicana-. Las economías caribeñas, en las que el turismo representa el 20% del PBI según datos de la CEPAL, se verán también dentro de las más afectadas por la menor demanda. En Centroamérica, la República Dominicana, Panamá y Costa Rica el turismo representa el 10% del PBI aproximadamente, y también sentirán el efecto.

Los países sudamericanos están más diversificados y tienen una mayor tendencia al comercio con países en desarrollo. Brasil, por ejemplo, es el noveno vendedor hacia China en el mundo; las exportaciones de Bolivia a países en desarrollo representan el 27% de su PBI mientras que sus exportaciones a países desarrollados aproximadamente el 9%; las exportaciones argentinas a países desarrollados equivalen al 5% de su PBI mientras que las exportaciones a países en desarrollo representan el 15% de su producto. Sin embargo, la crisis es mundial, y todos sentirán en mayor o menor medida los efectos del menor comercio.

Otro de los impactos más visibles

será la fuerte modificación de los precios internacionales y, dentro de ellos, el especial ajuste que han tenido y seguirán teniendo los precios de los commodities exportados por América Latina. El déficit comercial en México del 2006, que asciende a 16 mil 838 millones según el Instituto de Estadística e Informática de ese país, se explica sobre todo por el deterioro de los términos de intercambio, que en la región generará una gran caída en el valor nominal de las exportaciones. Este deterioro no es un episodio puntual: los precios de los commodities no volverán en buen tiempo a ver niveles como los de los últimos años. La situación internacional, ampliamente favorable desde el 2003, cambió súbitamente en el último trimestre del 2008 con el fin de las burbujas financieras. La CEPAL, en sus perspectivas económicas para el 2009, estima que los términos de intercambio de la región latinoamericana caerán en 7,8% durante el 2009. Los más afectados serán aquellos países exportadores de metales y de petróleo: la CEPAL espera que en el 2009 en Chile y Perú caigan en 30%, y que en Venezuela y Ecuador caigan 20%. Los países del MERCOSUR verán un deterioro de sólo 2,6%.

En el caso de los países del Caribe, el déficit ya habría pasado del 8,2% al 9,0% del PBI en el 2008¹⁵. En 2008, por primera vez después de cinco años, en América Latina y el Caribe se registró un déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos que ascendió a 25.500 millones de dólares, equivalentes al 0,6% del PIB y a un deterioro de 44.200 millones con respecto a 2007¹⁶. Todos los países registraron un déficit en este saldo salvo Argentina, Bolivia, Ecuador y Venezuela (aunque el panorama para estos últimos dos solo fue favorable gracias a los tres primeros trimestres del 2008). El déficit en cuenta corriente alcanzó los 27 mil 752 millones de dólares en Brasil, los 15 mil 136 millones en México, en Chile 5 mil 639 millones, en Colombia 6 mil 442 millones, en Perú 5 mil 076 millones, en República Dominicana 5 mil 824 millones. Estas grandes brechas se deben en buena parte a que la caída de las exportaciones no se vio acompañada en el 2008 con una caída similar de las importaciones, que sí bajarán sustancialmente durante el 2009. Solo las cuentas de Surinam y Trinidad y Tobago fueron superavitarias¹⁷. Como es evidente, el panorama será mucho más complicado en el 2009.

Esta previsible disminución de las

importaciones responde tanto a la devaluación de las monedas de la región como a una disminución general de la demanda. Ante un momento en el que reina la prudencia en los hogares, también se ve afectada la demanda interna. La estimación del Banco Mundial es que el valor real del consumo privado aumente un tímido 3%, cuando en el 2007 el ritmo de crecimiento se aproximaba al 7%. Este es un desestímulo para las empresas, y una de las principales consideraciones actuales para tomar decisiones de inversión.

La inversión fija es otro componente que estaba en fuerte expansión en la región. Mientras en el año 2006 representaba el 19,8% del PBI, en el 2008 representaba el 23%. En efecto, en el 2006 hubo un crecimiento de 14,6% del monto del capital destinado a inversiones fijas (en términos reales), tasa de crecimiento similar a la del 2008 y no muy superior al 12,2% del 2007. Este fuerte estímulo en el crecimiento de la demanda interna caerá drásticamente en el 2009 a una tasa de 4,1%, y se espera, según estimaciones del Banco Mundial (BM), que en el 2010 haya solo una recuperación parcial, alcanzando una tasa de crecimiento de 8,8%. Es el componente de la demanda agregada que más caerá en la región, y esto se explica por la previsible menor confianza en el retorno de las inversiones por parte del sector privado así como el encarecimiento de los créditos, y afectará a todos los países de la región.

Las remesas internacionales, en crisis anteriores como la del 2001-2002, mostraron tener una fuerza contracíclica, es decir que, a diferencia del capital especulativo, cuando las cosas van mal en el país de origen, el migrante tiende a hacer un esfuerzo adicional para poder brindar más ayuda a su familia. Las remesas internacionales habían representado un ingreso para América Latina de 60 mil millones de dólares en el año 2007, un ingreso directo, sin intermediario, que llega a la clase media y a sectores pobres para el consumo inmediato. Manuel Orozco del Diálogo Interamericano estima que la evolución de las remesas para la región latinoamericana durante el 2009 se encontrará entre el 0% y el -3%¹⁸. El BID estima que para el 2008 las remesas para América Latina y el Caribe serán de US\$ 67.7 mil millones, aumentaron en 1.5% frente al 2007. El BM estima que a nivel mundial las remesas en el año 2009 decrecerán en -0,9%¹⁹. Los efectos variarán sin embargo, en cada país lo que se venía evidenciando ya en el

2008: mientras en el tercer trimestre del 2008 con respecto al tercero del 2007, las remesas cayeron 13% en Ecuador y 6,5% en México, aumentaron en 10,4% para Colombia y en 16% en Perú.

En términos generales, la crisis en los países desarrollados hará que las remesas no tengan en la región el efecto contracíclico de la última crisis. Sin embargo la apreciación reciente del dólar y la depreciación de las monedas latinoamericanas hacen que, por cuestiones de tipo de cambio, los montos que reciben los países de la región, expresados en sus propias monedas, vayan a ser más significativos para las familias.

La restricción de crédito amenazaría también a la región. El efecto se sentirá tanto en el sector privado como en el público. Se espera que el 2009 sea un año de problemas de liquidez y que los créditos se mantengan altos. El papel del FMI y del BM volverá a ser importante. Es un momento en el que se necesitan prestamistas internacionales de última instancia e instituciones internacionales que regulen el sector financiero mundial y ayuden a que el ajuste que se tenga que producir, se produzca de la manera más suave posible. De hecho, no solo son los países pobres los que recurrirán a estos créditos: Islandia tuvo que hacerlo también para poder reestructurar su colapsado sistema financiero. Tanto el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) como la Corporación Andina de Fomento (CAF) han anunciado nuevas líneas de crédito rápido y de corto plazo.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por ejemplo, anunció ya nuevas líneas de desembolso rápido por 6.000 millones de dólares "...para ayudar a los países a proteger el crecimiento económico y el empleo ante la escasez de crédito"²⁰. La Corporación Andina de Fomento (CAF), por su parte, ha informado de una línea de crédito contingente de liquidez por 1.500 millones de dólares. La CAF, asimismo, aumentará sus líneas de crédito de 1.500 millones de dólares a 2.000 millones. La CAF, por ejemplo, aprobó un crédito contingente hasta por 400 millones de dólares a favor de Perú que, aunque en situación financiera relativamente buena, puede tener problemas con los plazos de su deuda y la liquidez disponible. Por su parte, el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR) ofreció la disponibilidad inmediata de 1.800 millones de dólares con la posibilidad de extender en 2.700 millones de dólares sus líneas

de contingencia para el apoyo de la balanza de pagos.

Ya en enero de 2009 se aprobó un crédito por 800 millones de dólares para El Salvador. El Consejo Ejecutivo del FMI creó en octubre del 2008 un programa que contará con un fondo de 100.000 millones de dólares para dar préstamos de emergencia sin condiciones a países con buenas políticas económicas pero con problemas de liquidez²¹. Se pondría a disposición de los gobiernos que reciban el visto bueno créditos por un máximo de un 500 por ciento de la cuota que tienen asignada en el FMI, como ayuda a corto plazo para superar la crisis económica. Ello significaría, por ejemplo, que Brasil podría obtener más de 23.200 millones de dólares y México 24.100 millones. Este es un tema que hay que seguir muy de cerca pues podría ser el cimiento sobre el que se reconstruyan nuevos procesos de endeudamiento externo y de políticas monetarias generadas desde fuera.

Pero no es la única dificultad: las monedas latinoamericanas vienen en los últimos meses del 2008 perdiendo valor frente al dólar. El índice de tipo de cambio real de la CEPAL cayó de 105,3 a 99,1 entre el 2007 y el 2008 (con respecto a los socios comerciales de la región). Esto quiere decir que las monedas de la región valen menos, y entonces los planes de pago de los Estados y de las empresas se ven alterados: las deudas en dólares ejercerán una presión mayor. Lo mismo pasará con las familias endeudadas en dólares.

En balance, los elementos de la demanda interna de los países de la región tendrán un panorama de incertidumbre muy fuerte en el 2009. Si tomamos a la demanda interna como la suma del consumo privado, la inversión privada, el consumo y las inversiones públicas y la balanza comercial, queda claro que todos los elementos son víctimas de alguno de los canales de contagio de la crisis. La pobreza no puede hacer más que aumentar frente a este panorama, y los escenarios de pérdidas de riqueza y bienestar que pueden imaginarse son todos desalentadores.

2.3. La acción del Estado

Para que la demanda interna no se estanque, queda casi solo la posibilidad de una acción de gobierno para que, a través de un aumento del consumo y de las inversiones públicas, se recupere la demanda interna. Pero hay que tener en cuenta, no obstante,

que la política fiscal expansiva puede tener consecuencias nefastas en las economías para el largo plazo. Los beneficios de la intervención deben de ser mayores que los costos. Y los costos son tanto los que tienen que ver con el financiamiento de la intervención como los desajustes que puede crear el propio gobierno.

El éxito de la acción gubernamental radica, en primer lugar, en las condiciones del financiamiento con el que logra su acción. Durante el siglo XX fueron numerosos los episodios de hiperinflación debido a un déficit fiscal financiado con emisión monetaria. Este modelo ha caído en justo desuso, pero episodios más recientes señalan los peligros del sobre endeudamiento público para financiar gasto actual. Si la posición crediticia del gobierno resulta dudosa para el sector privado, éste puede reaccionar moderando aún más el consumo y la inversión, anticipando dificultades futuras, y de esa forma el efecto positivo en la demanda agregada del gasto público podría ser contrarrestado.

El peso de la deuda pública en Latinoamérica es mucho menos fuerte que en anteriores episodios de crisis. Medida en su relación con el PBI, la CEPAL estima que en el 2008 la deuda del sector público no financiero alcanzará el 28,6% del PBI, mientras que en el 2004 superaba el 50%. Un proceso de reestructuración de la deuda, los superávits fiscales y el crecimiento económico produjeron este proceso. Esta fue una de las grandes inversiones que los gobiernos hicieron con los resultados de la bonanza. Las reservas internacionales han aumentado también, por lo que la relación reservas/ deuda está en mucho mejor situación que en el año 2001 o 1997.

Pero la caída de los precios internacionales ha generado dificultades en la recaudación fiscal. Un importante hecho es que la anunciada intervención gubernamental contracíclica en los países de la región debe darse precisamente en un momento en el que la importantísima caída nominal de las exportaciones generará una menor recaudación fiscal. En Venezuela, México y Ecuador el 30% de los ingresos fiscales surgen de la explotación del petróleo, en Bolivia una proporción similar surge de la explotación del gas. En Argentina, Chile, Colombia y Perú el 18% de los ingresos fiscales proviene de la recaudación aplicada a productos primarios.

Los países que ya para el 2008 se enfrentan con un déficit fiscal, según

estimaciones de la CEPAL en base a cifras oficiales, son Venezuela (-1,8%), República Dominicana (-3,2%), Haití (-2,1%), Colombia (-2,7%), Brasil (-2,6%), Honduras (-1,9%), Uruguay (-1%), Panamá (-1%) y Nicaragua (-0,8%), y aquellos que en los cuatro años anteriores (2004-2007) habían tenido un déficit fiscal superior al 2% del PBI que son Brasil (con un promedio para el de 2,6%), Colombia (un promedio de 4%), Honduras (2,3%) y Panamá (2,6%). Cabe recordar que los términos de intercambio no beneficiaron a todos por igual en los últimos años. Llegar en situación de déficit, en un contexto de créditos encarecidos y de necesidad de mayores gastos, dificultará las respuestas de los gobiernos.

Se ha anunciado en todos los países un mayor gasto orientado a la infraestructura. Esta inclinación, como se mencionó, es correcta por el efecto multiplicador de este tipo de gasto tendrá que ser muy bien delineado en cada caso. Pero es destacable que una de las lecciones que hasta ahora no se ha aprendido en la región, es que la política fiscal debe tender a ser contracíclica, es decir, expansiva en tiempo de crisis, restrictiva en tiempo de bonanza. Esta práctica reduce considerablemente la fuerza de los ciclos económicos.

Pero, como ya se ha dicho, en los últimos años la política fiscal ha sido expansiva en la región. Fueron importantes las políticas aplicadas para paliar los efectos del aumento mundial de precios. Se aplicaron subsidios a los combustibles desde el 2005, subsidios a los alimentos básicos y se dio una fuerte inversión pública en infraestructura. Buena parte de este mayor gasto respondió a una creciente demanda de servicios públicos, en orden con la idea de que el desarrollo y la bonanza deben alcanzar a los sectores más pobres. Sin embargo, el crecimiento del gasto tenía la facilidad de niveles de ingresos fiscales extraordinarios, y por lo tanto no es sostenible en un período de recesión, es decir, de menor recaudación fiscal.

Esta brecha entre las mayores demandas, exacerbadas por el temor de la crisis, y lo que los gobiernos podrán realmente hacer en los próximos años, manteniendo los objetivos de equilibrio fiscal, es grande y se constituye en uno de los mayores factores de impredecibilidad. Se espera del sector público que el gasto crezca, mientras que a los gobiernos no les resultará fácil cumplir siquiera con los presupuestos que habían sido diseñados antes de cuando estalló

lo peor de la crisis financiera, considerando una recaudación mayor de la que efectivamente habrá en el 2009.

Recurrir al financiamiento externo, por su parte, resulta más costoso que antes: los spreads soberanos, medidos a través del Emerging Market Price Index de JP. Morgan – Chase, han aumentado para todos los países de la región. Los aumentos más importantes, de más de 1000 puntos básicos, han sido los de los bonos de Venezuela y Argentina. Aunque la credibilidad de las principales calificadoras de riesgo mundiales se ha perdido por completo, conseguir financiamiento será más difícil para la región, y para estos dos países en particular.

Por otra parte, algunas políticas de intervención estatal son altamente riesgosas. Es arriesgada por ejemplo la política cambiaria de Venezuela, que puede resultar en una carga excesiva en las reservas de ese país. El financiamiento del mayor gasto con los capitales de los fondos de pensiones en Argentina, puede también llegar a ser socialmente muy costoso si es que los precios internacionales no cambian para llenar los vacíos que esa política deja. El éxito de la política fiscal depende en buena parte de que sus beneficios de corto y mediano plazo superen los costos de largo plazo. Si todo no va a buen puerto, la reducción actual de la brecha entre expectativas de acción gubernamental y resultados puede generar una brecha aún más grande en el futuro no muy lejano.

Pero el éxito de la política fiscal depende en cualquier país de lo eficiente que es el Estado para actuar. Si el gasto no se hace en forma eficiente, y los efectos en la economía son bajos o nulos, tendrá consecuencias negativas en la actividad económica. Al necesitar el Estado captar crédito para la expansión del gasto, genera presiones hacia el encarecimiento de las tasas de interés. Esto desincentiva la inversión privada, causando un efecto negativo en la demanda agregada. Para que el balance no sea negativo, el gasto del Estado tiene que ser productivo, es decir, tiene que tener un efecto multiplicador. Es un buen ejemplo de gasto con efecto multiplicador la inversión en infraestructura o en educación, inversiones en donde los fondos captados pueden generar empleo en lo inmediato y, lo que es más importante, impactar positivamente en la productividad del país. Es un buen ejemplo de gasto sin efecto multiplicador el gasto corriente en sueldos o compras, y más aún, el capital perdido por la corrupción y por la ineficiencia.

La intervención estatal, como se observó en América Latina en los años ochenta, entraña riesgos. Son algunos de los males que puede provocar la inflación alta, el sobre calentamiento de la economía, la mala asignación de recursos, el sobreendeudamiento o la ineficiencia del sector privado. Por lo general, son los sectores pobres los que sufren más cuando los mercados desequilibrados buscan el ajuste económico.

Esto es relevante porque las economías de la región vienen de pasar años de política fiscal procíclica, y de precios de materias primas exorbitantes que pueden haber generado sobrecalentamiento, es decir, una mala colocación del capital. Estos son tiempos, en efecto, de presiones inflacionarias altas. Las previsiones de inflación para la región son de 7,9%, según las estimaciones del FMI de fines del 2008, y aunque los precios de los productos básicos están a la baja, el sobre calentamiento de las economías así como las presiones hacia la devaluación de las monedas de la región pueden fortalecer la inflación ya relativamente alta. Entre setiembre y noviembre del 2008, los países que sufrieron depreciaciones más fuertes fueron Brasil (40,5%), México (29,6%), Colombia (25,7%) y Chile (25,5%).

Como se mencionó, uno de los riesgos de la política fiscal es que exacerbe la demanda interna, y que el rebote de la crisis (que se puede dar en el 2010 o 2011) genere un escenario de sobrecalentamiento, inflación fuerte y balances fiscales deteriorados, lo que podría profundizar la pobreza. Estos serán años electorales, en los que las personas o partidos en el poder tienden a aumentar el gasto por encima de lo ordinario para mejorar su posición política. Los déficit en cuenta corriente y la alta inflación aumentan este riesgo, que depende también del impacto que efectivamente tenga la crisis mundial en la región.

Por este miedo a las presiones inflacionarias, los Bancos Centrales de la región tendieron a subir las tasas de interés en la primera mitad del año 2008, y luchar contra estas presiones fue en general la prioridad de la política monetaria de los países. Cuando estalló la crisis, en el tercer trimestre del 2008, a la prioridad de debilitar las presiones inflacionarias se sumó la urgencia de influir en el mercado de créditos. Ha habido ya varias olas de respuestas monetarias a la crisis financiera, mediante la inyección de liquidez y la disminución del encaje bancario. En general, los Bancos Centrales tienen cierto margen para

bajar la tasa de interés de referencia, (con el único atenuante de la presión inflacionaria que esto genera, si es que en efecto la política monetaria surge algún efecto en la tasa de interés activa).

El buen funcionamiento del sistema financiero, de todas maneras, dependerá en gran parte de cómo se resuelva la crisis financiera en el mundo desarrollado. Los gobiernos deben de tener siempre en mente la posibilidad de las líneas de crédito de instituciones internacionales si el panorama de pagos de corto plazo necesita una reestructuración mayor.

El principal reto de la política fiscal, será tal vez la característica baja eficiencia de los aparatos estatales de la región. Esta ineficiencia, como los altos niveles de corrupción, reducen notablemente el efecto multiplicador del gasto. Mejorar la capacidad gerencial dentro del Estado es aún una tarea pendiente. El balance muestra que el margen de la política fiscal que pueden aplicar los gobiernos de la región latinoamericana es mucho mayor que en anteriores períodos de crisis, pero esta mejor preparación no alcanza a todos los países.

Cabe resaltar que los déficit de infraestructura en los países de la región representan de por sí una oportunidad de gasto eficiente, es decir, un destino de la inversión pública que generaría un efecto multiplicador. Las oportunidades en dónde colocar inversiones con un resultado productivo para el país, sumadas a la capacidad financiera para llevar a cabo las inversiones necesarias y la capacidad gerencial, técnica y logística para hacerlo en forma eficiente constituyen la columna central de la política fiscal.

Las distintas capacidades financieras de los Estados, la situación favorable o no de indicadores como reservas internacionales, deuda, resultado financiero de los gobiernos, estado de la cuenta corriente, estado de la inflación, determinarán qué tanto pueden hacer los gobiernos, y la mayor o menor vulnerabilidad a los distintos factores de contagio de la crisis (deterioro de los términos de intercambio, menor demanda mundial, restricciones en el sistema financiero, menores perspectivas de inversión, demanda interna moderada) determinan qué tanto deben (y pueden) hacer.

El clima general de desencanto que reina en la región, en la que la institucionalidad democrática viene asentándose pero está lejos de haber alcanzado solidez y suficiente legitimidad, aunque todavía es preferida por

la mayoría de la población, puede generar presiones de gasto insostenible en el corto plazo, que significarían sacrificar el bienestar futuro por un mejor momento presente.

La mejor forma de luchar contra el desencanto es que el actual gasto sea mucho más eficiente de lo que es, esto quiere decir, realizar las reformas institucionales necesarias en el aparato público. La urgencia de esta tarea se acentúa en el contexto en que las demandas de mayor participación del Estado seguirán creciendo en esta etapa de menor dinamismo del empleo y de los ingresos. Gastar más de lo que los Estados han venido gastando resultará insostenible debido a la menor recaudación que en muchos países se verá durante este y el próximo año. Por ello, lo que debe de tener prioridad es gastar mejor.

Entre los asuntos pendientes, destacan la ampliación de la base tributaria, la mayor capacidad gerencial (a través del desarrollo de carreras públicas, la captación de personal capacitado y la constante capacitación), el mayor monitoreo de los programas sociales (así como el cumplimiento de las metas).

2.4. Los efectos en los diferentes países

Diffícilmente puede la crisis calificarse de “leve” para ningún país de la región, pero la fuerte desaceleración afectará menos a aquellas economías que tenían un ritmo de crecimiento muy fuerte, como Perú y Panamá. El ahorro que hayan realizado los Estados será otro factor vital. La tasa de inflación, por su parte, muestra qué las economías estaban recalentándose lo que es, sin duda, un mal síntoma que plantea preocupaciones para los años posteriores al 2009. El déficit público también juega contra el bienestar de los años que vienen, puesto que un fuerte déficit en el 2009 sería insostenible y significaría un ajuste mediante una mayor desaceleración en un futuro no muy lejano. El balance en cuenta corriente, pieza clave de la balanza de pagos, también muestra qué tanto están siendo afectados los países.

México será el principal perjudicado en el cortísimo plazo. El aumento de los precios al consumidor de noviembre 2007 a noviembre 2008 fue de 6,2%. Se espera una caída de su producto bruto interno de por lo menos medio punto porcentual para el 2009, poniendo al país en un peligroso estado de estagflación económica. La deuda mexicana viene perdiendo confianza, y por los fuertes lazos con Estados Unidos, el sector exportador

se verá fuertemente perjudicado. El déficit en cuenta corriente superará el 2% del PBI; en lo que va del nuevo milenio México no ha tenido un solo año de superávit en cuenta corriente. Todo esto tendrá repercusiones en el empleo y en el bienestar, lo que podría alimentar la violencia social, hecho que a su vez perjudicaría las perspectivas, creando un círculo vicioso difícil de romper.

En Centro América y el Caribe, la caída del turismo los afectará duramente. Serán un alivio, sin embargo, los menores precios de los combustibles. El déficit en cuenta corriente alcanzará niveles muy altos, (de más de 13% del PBI en Jamaica, superior al 6% en Guatemala, de 7,8% en Costa Rica según los optimistas pronósticos de la CEPAL). El aumento de los precios en el 2008 alcanza en muchos casos los dos dígitos (Costa Rica: 16,3%, Guatemala: 10,9%, Jamaica: 24%, Nicaragua: 15,2%) y como si todo esto fuera poco, el panorama de violencia pondrá mayores dificultades para la recuperación, y podrá empeorar con la crisis. El déficit fiscal es un problema, notablemente en República Dominicana (-3,2%) y Haití (-2,1%). Las menores remesas internacionales impactarán duramente. La tensión social encontrará muchos motivos para empeorar. Las perspectivas no son nada buenas.

En Venezuela, el aumento de los precios al consumidor de noviembre 2007 a noviembre 2008 fue de 32,7%, y en el 2007 fue de 22,5%. La posibilidad de una devaluación de la moneda generaría mayores presiones inflacionarias, y esto mayores posibilidades de un escenario inmediato de mayor inflación con las imprevisibles consecuencias políticas de ello. El resultado global del gobierno central fue de -1,8% del PBI en el 2008; la caída del precio del petróleo generará mayores presiones y puede poner en riesgo la continuidad de las políticas del gobierno. A fines del cuarto trimestre de ese año, sus reservas internacionales ascendían a los 37 mil 770 millones de dólares. Este nivel es saludable, pero se pondrá a prueba con la política de defensa del tipo de cambio. El aumento de los spreads de los bonos soberanos ha sido superior a los 1000 puntos básicos, uno de los más grandes de la región (junto con Argentina).

Ecuador anunció en diciembre un default que puede explicarse más por factores políticos que económicos, dada la voluntad del gobierno de mantener la política fiscal expansiva y los subsidios para paliar los efectos de la crisis

hasta las elecciones de fines de abril. Este default puede generar en el corto plazo mayores dificultades de financiamiento que se sumarían a los menores ingresos públicos. La aplicación de salvaguardias al comercio internacional dan una señal de una dinámica proteccionista que varios países empiezan a poner en marcha. La dolarización hace que no haya control sobre la política monetaria, la oferta monetaria depende de la balanza de pagos, y ante esta situación particular, la indisciplina fiscal podría tener efectos en la inflación y la competitividad del país. El aumento de los precios al consumidor esperado por el FMI bordea el 5%, y el panorama es incierto.

En Argentina, el aumento de los precios al consumidor de noviembre 2007 a noviembre 2008 fue de 7,9%, y las soluciones planteadas para la crisis, como la norma que permite la repatriación de recursos depositados en el extranjero que no habían sido previamente declarados, parecen dificultar más el panorama. El país está viviendo la sequía más importante en 70 años, que ya ha provocado la muerte de más de 800 000 cabezas de ganado. La presidenta ha declarado ya el estado de emergencia, ha establecido una prórroga de un año al pago de impuestos para el sector pero eso no será suficiente para marcar una diferencia en la crisis agropecuaria, sector con el cual el gobierno mantiene una relación tensa. La recaudación se verá fuertemente afectada, y el equilibrio fiscal está en serio riesgo, sobre todo ante las elecciones parlamentarias de este año. El riesgo crediticio ha mostrado ser el más alto de la región junto con Venezuela, según el importante aumento del spread de los bonos soberanos. La nacionalización de los fondos de pensiones le da al gobierno cierto margen para actuar en el corto plazo, pero presenta numerosos factores negativos en el largo plazo. De no lograr un cierto nivel de equilibrio fiscal, los siguientes años, en los que puede preverse dificultades a nivel gobernabilidad y coordinación entre el ejecutivo y el legislativo, pueden ser de fuerte crisis.

En Brasil, el aumento de los precios al consumidor de noviembre 2007 a noviembre 2008 fue de 6,4%, pero ha sufrido una de las principales depreciaciones de Latinoamérica (el Real perdió el 40% de su valor a fines del 2008). Este es un golpe duro para las finanzas del país. En el corto plazo, se espera que el impacto de la crisis sea fuerte. El crecimiento del producto –según las proyecciones de enero del

Fondo Monetario Internacional- será inferior al 2% durante el 2009. La producción industrial, en diciembre, cayó 14,5% con respecto al año anterior, y el miedo de la recesión es un factor muy importante, reflejado, por ejemplo, en la fuerte depreciación del real. Este solo miedo juega a favor del empeoramiento de la economía.

El ámbito fiscal tiene el pasivo de años de un déficit público que, sin embargo, nunca dejó de situarse en márgenes relativamente manejables (el promedio de su déficit fiscal en el periodo 2004-2007 fue de 2,6%, pero ya en el 2008 el déficit era menor del 2% del PBI). Esto hace que el gobierno tenga poco margen para profundizar la ya expansiva política fiscal y que la desaceleración del 2009 vaya a ser más o menos inevitable, y mucho más fuerte de lo esperada cuando la crisis recién estallaba. Sin embargo, la economía de Brasil goza de una salud relativamente buena. No depende de las exportaciones (que conforman el 14% de su PBI) ni es una economía tan dependiente del crédito como las de los países desarrollados. El gobierno es uno de los que más aprobación por parte de sus ciudadanos tiene en todo el mundo, y esto reflejaría que la versión del Presidente –que la economía se recuperará pronto- goza de buena credibilidad. Esto apuntaría a una recuperación en el 2010, aunque la situación de la demanda mundial mantendría el crecimiento posterior en niveles inferiores a los de los últimos años.

En Chile, el aumento de los precios al consumidor de noviembre 2007 a noviembre 2008 fue de 8,9%, uno de los aumentos más fuertes en Sudamérica. La drástica caída de sus términos de intercambio afectará duramente su poco diversificado comercio exterior, y la depreciación de 25% que sufrió a fines del 2008 dificulta aún más las perspectivas. El altísimo superávit fiscal que se vio gracias a la situación extraordinaria del precio del cobre así como la baja deuda pública, sin embargo, permiten al Estado tener márgenes de expandir su política fiscal y disminuir los efectos de los shocks externos sin poner en riesgo inmediato al país.

Una importante consecuencia de la crisis será el rompimiento de la tendencia de acercamiento comercial de los países, que puede dar pie a una nueva etapa de proteccionismo. Ecuador, por ejemplo, impuso en enero salvaguardias que restringirán el comercio internacional, a través de un aumento de aranceles y cuotas, alegando

serias dificultades de balanza de pagos por la situación de la dolarización. Las medidas de este tipo de medidas que se apliquen en la región, dependiendo de la evolución de la crisis, posiblemente podría llevar hacia el camino de detener los planes de integración en la región. Según la edición de febrero del World Economic Outlook del FMI, el volumen del comercio en el mundo disminuirá en 2,8%, mientras venía creciendo a 7,2% durante el 2007. Este dato, que podría parecer una simple caída por el efecto de la menor demanda, trae consigo sin embargo el riesgo de reacciones proteccionistas

Los Estados deben tener mucho cuidado en no generar ineficiencias que pueden derivar de defender inversiones o situaciones que solo tenían sentido con los precios alterados del período 2003-2008, que no se volverán a ver en un buen tiempo. Siguen pendientes reformas institucionales para lograr desarrollo sostenible, pero en esta crisis de dimensiones catastróficas en el mundo, pagará la inversión que hicieron los países en reducir su vulnerabilidad externa. Lograr el equilibrio entre la distribución de la mayor riqueza en los períodos de expansión, y el sacrificio de distribución de corto plazo apuntando a la mayor capacidad para el fisco de aligerar la fuerza negativa de los momentos de recesión (que, precisamente, ataca más duramente a los sectores pobres) es aún una tarea pendiente. Resolver esta crisis, después de todo, es un tema de recuperación de la confianza.

3. Crisis económica y efectos políticos

Durante la década pasada se institucionalizaron en América Latina los gobiernos elegidos democráticamente. En ese contexto los derechos civiles y políticos merecieron mayores y mejores espacios que en el pasado. Se podría decir que si algo se ha institucionalizado en los últimos lustros en la región, ésta es la democracia electoral. En procesos electorales regulares votaron desde el año 2005 cerca de 450 millones de latinoamericanos. En los procesos políticos el protagonismo ya no corresponde a las estructuras y aparatos militares sino a las agrupaciones políticas y al movimiento social. Naturalmente, esta corriente general no careció de excepciones a la regla como fue, de hecho, el proceso de Fujimori en el Perú durante esa década. Tampoco se trata, por cierto, de soslayar la debilidad de las instituciones públicas – incluyendo a los partidos políticos – en el marco de la relativa consolidación de la

democracia electoral.

Los progresos en la democracia electoral, sin embargo, se dan dentro de condiciones sociales marcadas por la inequidad y la exclusión así como dentro de marcos institucionales a veces muy precarios. La democracia social estaba – y está – como tarea pendiente. Se generaron o reforzaron, así, corrientes de diverso tipo que apuntaban a la revisión de algunas de las pautas institucionales establecidas buscando la reforma social. Y ello se fue expresando en la estructuración de un mapa político en la región impensable diez años atrás. Las crisis económicas y financieras de los noventa operaron como importantes factores contributivos del curso de los procesos políticos en la región, como se explica en las páginas anteriores.

En efecto, la insatisfacción ciudadana con el status quo económico e institucional se expresó en demandas sociales y políticas que se tradujeron en inestabilidad social y política en varios países. La escasa repercusión social del corto ciclo de expansión de inicios de la década del noventa y, posteriormente, el pobre desempeño de las economías de la región, fertilizó el descontento. Se extendió, a veces de manera espontánea, un sentimiento social orientado a modelar un Estado y una economía más ajustados a las estructuras productivas y necesidades sociales nacionales.

En paralelo, las sociedades latinoamericanas iban encontrando una creciente autonomía frente a Estados Unidos y los organismos financieros internacionales. Propuestas políticas como nacionalizaciones de empresas transnacionales, reforma agraria y confrontación con ciertas prioridades de los Estados Unidos en materia de seguridad, habrían provocado en otros tiempos la denuncia pública y hasta la intervención²². Ello no ha sido así en los últimos cinco años. La atención de los Estados Unidos estaba centrada en otras regiones y problemas y el aumento en las reservas de divisas por el crecimiento en las exportaciones hacía que para muchos países no fuera ya relevante recurrir a instancias como el Fondo Monetario Internacional.

3.1 Tendencias de los procesos políticos

¿Cuál es la situación y cuáles las consecuencias políticas de la actual crisis y recesión global? Sin entrar al azaroso terreno de la futurología, se puede perfilar algunas tendencias cuyo destino y desarrollo dependerá de dos factores

fundamentales. Primero, de la profundidad y duración de la crisis global y su efecto en las condiciones sociales en cada país. Segundo, de las dinámicas propias de la política interna en cada país y de las particularidades nacionales. No se trata, pues, de una aproximación economicista guiada por la ecuación simplista de “a más crisis económica = más crisis política”, sino que se considera al espacio político y social como uno que tiene su propia autonomía y dinámica.

No obstante, el impacto de la crisis en la realidad social será un factor decisivo que acelerará determinadas tendencias. La misma, sin embargo, actúa dentro de contextos políticos específicos en cada país que es lo que, en definitiva, marca el rumbo de los acontecimientos. Si bien, pues, América Latina, en su conjunto, se encuentra mejor “protegida” que frente a la crisis de los noventa, lo cierto es que la magnitud y profundidad de la crisis actual impactará de manera visible en todos los países de la región.

Hay tres factores que hay que tener especialmente en cuenta en el curso de los procesos políticos en el corto y mediano plazo: a) el contexto internacional, b) los efectos sociales de la crisis global, y; c) los efectos en el presente de los procesos políticos anteriores.

En lo que atañe al contexto internacional, el proceso de autonomización latinoamericana frente a Washington y los organismos financieros internacionales, es importante dato de la realidad. Todo esto contribuye a que las particularidades y especificidades nacionales tiendan a prevalecer sobre la homogeneidad de conductas y de propuestas políticas. El director de la orquesta se encuentra un poco lejos y tiene otras prioridades. La llegada de Barack Obama al gobierno de los Estados Unidos difícilmente variará esa tendencia. El énfasis que se promete dar a la diplomacia, al diálogo y al respeto mutuo y el señalamiento de que esa misma perspectiva guiará a la nueva administración en casos complejos como los de Cuba y Venezuela, así permiten concluirlo.

No obstante, el desarrollo de la crisis global puede introducir algunas variaciones y particularidades a esta situación revitalizando el protagonismo de las instituciones financieras internacionales. El aumento de las reservas en moneda extranjera del 2006 al 2007 en alrededor del 30% y el hecho de que en la región las reservas acumuladas llegaran al 3,7% del PBI, reduce relativamente la significación y

necesidad de los programas de los organismos financieros internacionales²³. Sin embargo, si bien en el quinquenio 2003-2008 las reservas de los países latinoamericanos se triplicaron, el hecho es que el actual deterioro de los términos de intercambio, como ya se ha señalado, podría generar problemas de balanza de pagos para algunos países, en especial a algunos de Centroamérica y el Caribe. Las dificultades fiscales y monetarias que vienen atravesando ya varios países de la región, se van traduciendo en gestiones específicas para la obtención de recursos de la banca multilateral. Para algunos países esta puede constituir la única manera de enfrentar las dificultades en la balanza de pagos que podrían irse incrementando.

En cuanto a los efectos sociales de la crisis global, como se señala en las páginas anteriores, éstos serán diferenciados según cada país y grupo de países de que se trate. Al aumento en los precios de las materias primas permitió en los últimos años un aumento de los gastos en programas sociales estatales que, en términos per cápita, se expandieron en 10% del 2002 al 2005²⁴. Contrario sensu, al deteriorarse los precios y los términos de intercambio disminuirán los recursos que se destinen a los programas sociales. De hecho, el desempeño fiscal de la región permitió que al cierre del año 2008 se concluyera con un superávit primario en promedio del 1,6% del PBI, más bajo que el 2,4% registrado en 2007. Si se toma en cuenta el resultado global (incluyendo el pago de los intereses de la deuda pública), se pasa de un superávit del 0,4% del PBI en 2007 a un déficit del 0,3% en el 2008²⁵. Las condiciones previsibles para el 2009 son de un aumento de este déficit fiscal.

De esto se deriva que en unos países el impacto social de la crisis y el efecto en asuntos tan importantes como el empleo, la inflación y los programas sociales. Ello constituirá un importante factor contributivo del curso y perspectiva de los procesos políticos derivando, eventualmente, en la protesta social y/o en el debilitamiento de los gobiernos.

Finalmente, lo determinante de las condiciones políticas en cada país, vale decir, la dinámica propia que ha tenido cada uno de los distintos procesos políticos. De ello se derivan consecuencias específicas en cada país y situación. Que se traducirá en que en algunas sociedades se apueste por el “continuismo” y en otras por la sustitución de las autoridades encargadas del manejo y conducción del

Estado.

Estas particularidades locales y factores de impredecibilidad en los liderazgos y representaciones políticas, es un tema particularmente complejo. Que no incide tanto en lo que podríamos llamar “contenidos programáticos” de la demanda social, sino en lógicas pendulares inerciales que muchas veces prevalecen en épocas de crisis prefiriendo opciones de un signo o proyecto político distinto del que gobierna o tiene mayoría en el Congreso. Este aspecto es particularmente relevante habida cuenta que a lo largo del 2009 y del 2010 son numerosos los procesos electorales de distinta naturaleza que se vienen produciendo en una docena e países de la región. La democracia electoral será, pues, un marco fundamental en la definición de las correlaciones de fuerzas políticas en los próximos dos años.

En esa lógica, las fortalezas o debilidades institucionales de los partidos y movimientos políticos y las fortalezas y debilidades de los liderazgos realmente existentes, abren amplios abanicos de posibilidades en cada caso. En ese contexto – en el que las “reglas” se diluyen – el panorama tiene un evidente ingrediente de imprevisibilidad.

3.2. La crisis y las particularidades nacionales

Si bien no existe una conexión automática o de causalidad entre la profundidad de la crisis económica y el contenido del proceso político, es obvio que la relación es importante y que una crisis económica seria suele ser un ingrediente contributivo de inestabilidad social y política. La magnitud, contenido y procesamiento de estas inestabilidades variarán, como es evidente, en cada uno de los países y grupos de países pues si en algunos casos podrán canalizarse a través de las expresiones electorales, en otros puede desencadenarse también una activa y extendida protesta social. Las características específicas del tejido institucional (partidos políticos, legitimidad de las instituciones públicas, beligerancia de los liderazgos contestatarios, etc.) acaban siendo, para esos efectos, ingredientes particularmente importantes para el curso específico de cada proceso político nacional.

Obviamente se encuentran en una situación más delicada e impredecible aquellos países en los que los efectos de la crisis vienen siendo más severos. En ese panorama, los países podrían agruparse en cuatro categorías o situaciones. La primera es la de aquellos países

que por su relación económica y comercial abrumadoramente preferente con los Estados Unidos vienen ya sintiendo de manera más aguda los efectos de la recesión en este país. En este grupo de países se encuentran, notablemente, México y los países centroamericanos y del caribe. Segundo, la caída en 7,8% de los términos de intercambio en el 2009 por la que todos los países de la región se verán afectados. Sin embargo, la vulnerabilidad en la balanza de pagos se puede acentuar en algunos países como Perú, Chile, Ecuador y Venezuela por la prevalencia de productos en la “canasta” exportadora más afectados por la caída de los precios. Tercero, aquellos países en los que, por los factores anteriores o por las particularidades de sus políticas fiscales, se está sufriendo ya preocupantes procesos inflacionarios como es el caso de Venezuela y Argentina. Si bien el enfriamiento de las economías juega en el corto plazo en una dirección antiinflacionario, la expansión del gasto fiscal podría ser un factor desencadenante de un nuevo ciclo inflacionario. Venezuela se percibe en el corto plazo como el país en el que la inflación puede ser más alta en el 2009²⁶.

Finalmente, el cuarto grupo es el de países en los que la “bonanza” de los últimos cinco años se invirtió de manera menos eficiente en el mejoramiento de los indicadores sociales. Vale decir, en el mejoramiento del empleo, reducción de la pobreza y mejoramiento de la equidad social. De acuerdo a la evolución de CEPAL²⁷, la evolución de la estructura de la distribución del ingreso entre 2002 y 2007 muestra tres grupos de países. En el primer grupo se presentó una importante reducción de la brecha entre los grupos extremos de la distribución. Este es el caso de nueve países²⁸. En el segundo grupo, se dio un estancamiento en la estructura distributiva, situación que se presentó en seis países²⁹. En otros tres países, finalmente, aumentaron las brechas entre grupos extremos³⁰. Resulta claro que en aquellos países en los que no se produjo una evolución o, peor aún, se dio una regresión, podría presentarse una mayor potencialidad de conflictividad social.

3.3. ¿Péndulo o continuismo?

La información disponible y la variedad de enfoques analíticos ponen de relieve la imposibilidad de las generalizaciones. No hay un curso “generalizable” de por dónde puedan ir las cosas fuera de lo obvio: será mayor la

proclividad a la inestabilidad política y social. Las particularidades nacionales, sin embargo, son las que van a marcar el curso de las cosas dependiendo ello de la situación en cada país y de variables como las cuatro esquemáticamente mencionadas.

En este orden de ideas, parecería que los países que podrían ser más impactados por la dimensión y estrechez de su articulación económica, comercial con los Estados Unidos serán México y los países centroamericanos y del caribe. En algunos el tema migratorio podría tener repercusiones especiales (por el retorno de nacionales y por la disminución de las remesas) en países como México, El Salvador y Honduras.

Por otra parte, en lo que respecta a los procesos inflacionarios internos hay que tener en cuenta que durante el 2008 ya dos países (Argentina y Venezuela) enfrentaron una inflación de 10% o más. Como se ha dicho, en este aspecto las previsiones para el 2009 sitúan a Venezuela en una situación compleja. El contagio de la recesión, no obstante, juegan en un sentido anti inflacionario que sólo podría ser contrastado por descuidos en la política fiscal o por el impacto en los precios internos de la depreciación de la moneda local. Finalmente, en lo que atañe a los indicadores sociales, atención especial merecen todos aquellos países en los que la brecha de desigualdad no ha variado o, peor aún, se ha ampliado.

Sin que lo anterior signifique, de modo alguno, que los países que no aparecen aquí mencionados podrían ser inmunes a los efectos de la crisis global, sí es cierto que hay algunos que se encuentran mejor posicionados para soportar el impacto de la crisis global. Por ejemplo, son notables los casos de Perú y Chile que, al haber gozado de altísimos precios de sus principales commodities de exportación, los gobiernos acumularon superávit fiscales que les permitirán hacer contrapeso a la fuerza de la desaceleración mundial y a la pérdida de confianza en el crecimiento económico. Según la data de la revista *The Economist*³¹, el resultado de los gobiernos centrales de Perú y Chile fue, respectivamente, 2,7% y 4,5% de sus respectivos PBIs. Se espera que el 2009 vea un déficit de 0,6% y 3%, respectivamente, por la reducción de ingresos fiscales y la reacción de los gobiernos para sostener el crecimiento durante este año de debacle económica mundial. Si el panorama de la economía mundial para el 2010 empeora, sin embargo, estos fondos ahorrados

resultarían insuficientes para mantener un buen ritmo de crecimiento económico.

Ahora bien, dentro de un cuadro en el que puede haber más vulnerabilidades en unos países que en otros, además del ámbito estrictamente económico y financiero, casi igual importancia tiene lo que es propio a las dinámicas específicas de los procesos políticos internos. En ello un factor gravitante puede ser el desgaste de un gobierno, de una mayoría parlamentaria o, en general, de una opción electoral, para lo cual puede haber concurrido muy distintos factores. En la lógica pendular tan recurrente en la historia política latinoamericana (y de otras regiones), la opción política en desgaste tendería a ser desplazada por una de sus corrientes adversarias. Así, casi de manera inercial, una opción de “izquierda” en proceso de desgaste tendería a ser reemplazada por una de “derecha; y viceversa.

Esta conclusión tan elemental tiene, sin embargo, importancia fundamental pues de ella se deduce que de un contexto generalizable de mayor proclividad a la inestabilidad social y política, no se deriva inercialmente una opción ideológica específica. En otras palabras, la previsible inestabilidad y la protesta social que podría anidar dentro de ella, no genera inercialmente una respuesta política de un signo determinado (por ejemplo, un nuevo “giro a la izquierda”) sino que éste tendrá que ver mucho con dos factores fundamentales. Primero, qué opción es la que ejerce actualmente la hegemonía en el Estado y cuál es su grado de desgaste. Segundo, si existen opciones y liderazgos alternativos que podrían poner en cuestión la hegemonía existente en el Estado.

De cara a los procesos electorales del año en curso y del 2010, lo anterior se podría traducir en dos grupos de países. Primero, aquellos en los que a corto plazo no parecería estar amenazada la vigente hegemonía en el Estado. Segundo, aquellos en los que la dinámica política interna hace previsible que avancen posiciones las opciones adversarias a quienes ocupan el gobierno o tienen peso singular en el Congreso.

En el primer de los cursos previsible parecerían estar países como Bolivia, Colombia, Venezuela, Brasil, Ecuador y Uruguay. Como se ve, en cada uno de ellos, las opciones políticas prevalecientes son bastante heterogéneas y diversas entre si. Pero así como ya triunfó Evo Morales en el referéndum constitucional del pasado 25 de enero, podría volver a hacerlo

en las elecciones presidenciales del 6 de diciembre. En Ecuador, todo indica que en las elecciones del 29 de abril Rafael Correa no tendrá contendores de relevancia. En Uruguay, finalmente, el Frente Amplio gobernante se encuentra hasta el momento bien posicionado para las elecciones presidenciales del 25 de octubre aunque la balanza podría inclinarse en un sentido u otro en función de quien sea el candidato presidencial.

En lo inmediato es el “continuismo” el que se ha impuesto nuevamente en Venezuela con el referendun efectuado el 15 de febrero en el que triunfó la propuesta de Chávez. Sin embargo, las preguntas sobre la estabilidad política en Venezuela son lo que viene ahora. El deterioro del precio del petróleo, una perspectiva dudosa en la balanza comercial, la alta inflación y la eventual necesidad de depreciar la moneda nacional, ponen a Venezuela en una situación económica y social difícil. Que, como ha ocurrido siempre en ese país, podría tener un inmediato impacto en la estabilidad política y social venezolana.

En Colombia, por su parte, la vigencia de Uribe no parece estar en cuestión abriéndose interrogantes sólo sobre la sucesión y las elecciones presidenciales de 2010. Un factor clave en este caso es si se dan o no los pasos para modificar la Constitución de tal forma que se viabilice la postulación de Uribe para un tercer período. En Brasil, a su vez, la hegemonía de Lula tampoco parece estar en cuestión siendo muy probable que la opción de sucesión, que parecería sería su jefa de gabinete Dilma Rousseff, se encuentre bien posicionada para las elecciones de 2010 aunque es aún prematuro saber si Lula le podrá transferir a ella su propia popularidad.

En el grupo de los países en los que muy posiblemente sí habría cambios se encuentran varios en los que los espacios electorales, en el corto plazo, podrían ser conquistados por las fuerzas opositoras a las que se encuentran en el gobierno. Tal es el caso de las elecciones presidenciales a efectuarse durante el 2009 en El Salvador (15 de marzo), Panamá (3 de mayo), Honduras (29 de noviembre) y Chile (11 de diciembre). No hay aquí, al igual que en el otro curso posible, una tendencia a la homogeneidad ideológica ya que si en un país como El Salvador se trataría de la posibilidad de un triunfo de la izquierda, lo contrario podría ocurrir en los otros países. Así, en Panamá tiene las preferencias para las elecciones presidenciales del 3 de mayo

(pero por un margen pequeño) el candidato opositor, de derecha, Ricardo Martinelli para reemplazar al actual presidente Martín Torrijos de centroizquierda. El 29 de noviembre en Honduras todo indica que primarían opciones diferentes a las actualmente hegemónicas de centro izquierda con el presidente Manuel Zelaya. Incluso si triunfara el Partido Liberal (al que pertenece Zelaya), lo sería en una perspectiva más hacia la derecha. Finalmente, las elecciones en Chile prometen ser ajustadas pero con una ligera tendencia a que resulte triunfador el candidato Piñera de la derecha.

En el ámbito de las elecciones parlamentarias del 2009 parecería que la balanza se inclina en una dirección opuesta a la de la corriente en el gobierno. Este podría ser el caso de Argentina con el posible triunfo de opciones de “derecha” en las elecciones legislativas de octubre y en México, en un sentido inverso, con la previsible derrota del Partido de Acción Nacional (PAN) frente al Partido Revolucionario Institucional (PRI) en las elecciones de diputados a llevarse a cabo en el mes de julio.

Para el 2010 el péndulo podría estar también en pleno funcionamiento ya que todo indica que en Nicaragua el gobernante Frente Sandinista (FSLN) podría ser desplazado por el ex Presidente Arnoldo Alemán. En un sentido ideológicamente inverso, lo propio podría ocurrir en Costa Rica en donde podría imponerse esta vez ganar Ottón Solís del centro izquierdista Partido de Acción Ciudadana (PAC). En Republica Dominicana es aún incierto el panorama como para prever si pudiera tener opciones el gobernante socialdemócrata Partido de la Liberación Dominicana (PLD) o si el desgaste que podría producir la crisis en la economía del país le daría posibilidades al Partido Revolucionario Dominicano (PRD) que perdió en el 2004 como consecuencia, entre otros factores, de las alzas en los productos alimenticios durante el gobierno de Hipólito Mejía.

Hay, sin embargo, algunos países que se encuentran en una zona gris en la que no es fácil prever cual pueda ser su curso en un cuadro de posible inestabilidad política y social. Resaltan en esto Perú y Venezuela. En el primero de los casos, si bien no se producirán elecciones presidenciales en el 2009 ni en el 2010, la merma de popularidad presidencial abre un potencial camino de vulnerabilidad en la medida en que surjan liderazgos en capacidad

de articular a las fuerzas opositoras, lo que hasta ahora no ha sido el caso. Las elecciones municipales y regionales a celebrarse a fines del 2010 será un escenario de sondeo de las preferencias electorales de cara a las elecciones presidenciales de 2011.

En un contexto muy distinto, en Venezuela la caída en los precios del petróleo afectará la recaudación fiscal y podría derivar en la depreciación de la moneda incidiendo en la inflación y afectando los programas sociales gubernamentales. La mayor o menor vulnerabilidad, al igual que en el Perú, dependerá de los liderazgos alternativos en lo cual la debilidad existente es semejante a la del Perú.

Estamos en una situación, pues, en la que la crisis económica y financiera podría reflejarse en crisis política en algunos países dependiendo de factores y circunstancias como las que se han mencionado. Sin embargo, lo que también es claro que de ello no necesariamente se derivará una acentuación de lo que algunos han calificado de “giro a la izquierda”. No obstante, como en otras crisis de profundidad, los aspectos sustantivos en lo político seguramente reforzarán las opciones que afirmen el espacio de “lo público” y el papel medular que le toca cumplir al Estado en la superación de la crisis. Ello cerraría el paso a opciones neo-liberales ultraconservadora pues el discurso de *laissez faire* estaría – como ya lo está – en las antípodas de las demandas ciudadanas. No quedarían, pues, portaestandartes relevantes de las cenizas que quedan del consenso de Washington que hoy tiene un negro porvenir.

3.4. Urgencia de cerrar brechas sociales y de reducir la pobreza

Es la percepción ciudadana extendida que los sistemas democráticos no han producido mejoras sustantivas en las condiciones de vida de la población. Ello apunta a la desconexión entre la gente y la institucionalidad oficial. La colosal distancia entre gobernantes y gobernados se convierte en ingrediente esencial del llamado “déficit de gobernabilidad” que se acentúa en una situación de crisis y recesión global. Si esas contradicciones no pueden ser procesadas adecuadamente por el sistema institucional vigente, se producirán cuadros de descontento, a veces explosivos. Esto pone nuevamente sobre el tapete la urgencia de una recuperación de lo público y el diseño y ejecución de una política económica anticíclica eficiente así

como políticas focalizadas y de compensación para reducir las brechas sociales y la pobreza. Es en esa perspectiva que en América Latina se tendría que seguir produciendo una revaloración del Estado dotándolo de un papel más activo en lo que le pudiera corresponder.

Es un hecho alentador constatar que las crisis políticas de los últimos años han sido todas canalizadas y resueltas utilizando los procedimientos constitucionales e institucionales disponibles. Por ejemplo, la reiteración en la asunción de la presidencia por vicepresidentes, cuando los jefes de Estado pasaron a ser protagonistas de una seria polarización interna, da cuenta de una especie de “institucionalización” de caminos constitucionales que no ha sido la pauta usual en la historia política del continente.

Si bien las crisis políticas de fines de los noventa e inicios de este siglo fueron todas resueltas en la región utilizando los medios y procedimientos constitucionales, cabe preguntarse si así lo seguirá siendo en el futuro en el actual consenso de crisis global. Si así fuera, querría ello decir que realmente hemos avanzado en la construcción democrática en América Latina.

***Gonzalo García-Sayán**, economista, contribuyó a este trabajo con la información y enfoque económico.

¹ El Fondo Monetario Internacional espera, por ejemplo, un crecimiento del PBI mundial de 0,5%.

² SACHS, Jeffrey. Economía para un planeta abarrotado. Ed. Debate. Junio, 2008. Pag. 279.

³ Corporación Latinobarómetro (1997), Santiago de Chile.

⁴ TORNELL, Aaron. Common Fundamentals in the Tequila and Asian Crisis. 1999. NBER <http://www.nber.org/papers/w7139.pdf>

⁵ CEPAL, Panorama Social de América Latina 2008.

⁶ Corporación Andina de Fomento, CAF.

⁷ CEPAL. Panorama Social de América Latina 2007. José Luis Machinea, Secretario Ejecutivo.

⁸ Ib.

⁹ Fondo Monetario Internacional. World Economic Outlook.

¹⁰ CEPAL. Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2008.

¹¹ Ib.

¹² PORTER, Michael E., SCHWAB, Klaus, BLANKE, Jennifer, et al. (2008). The Competitiveness Report 2008-2009. World Economic Forum, Geneva, Switzerland. Consultado el 2008-10-11. <http://www.weforum.org/en/initiatives/gcp/Global%20Competitiveness%20Report/index.htm>

¹³ El año 1998, con un superávit de 69,3 miles de millones de dólares, fue el primero superavitario desde la década de los sesenta.

¹⁴ En las nuevas condiciones esto se ha agravado. Se proyecta un déficit de más de 1200 miles de millones para el 2009.

¹⁵ CEPAL. Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2008.

¹⁶ Ib. Pag. 21.

¹⁷ Ib.

¹⁸ En Migrant Remittances. Diciembre 2008 vol. 5 No. 4.

¹⁹ Ib.

²⁰ Ib.

²¹ EFE. Washington. 29 de octubre de 2008.

²² HERSHBERG, G, Eric. The Prospects for Latin America's Lefts: International Context and Domestic Capabilities. In Latin America's Left Turns: Toward a Post-Liberal Politics. Beasley-Murray, Jon, Maxwell A. Cameron and Eric Hershberg, eds. Book under review.

²³ Ib.

²⁴ HERSHBERG, Eric. Ob.cit.

²⁵ CEPAL. Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2008.

²⁶ The Economist. The World in 2009. Diciembre 2008. Pag. 119.

²⁷ CEPAL. Panorama social de América Latina 2008.

²⁸ Argentina, Bolivia, el Brasil, Chile, El Salvador, Nicaragua, Panamá, el Paraguay y Venezuela.

²⁹ Colombia, Costa Rica, el Ecuador, México, el Perú y el Uruguay.

³⁰ Guatemala, Honduras y la República Dominicana.

³¹ Economist Intelligence Unit. www.economist.com/countries

SUGGESTED FORMAT FOR CITING THIS DOCUMENT:

Diego García-Sayán, "Política y Crisis Económica en América Latina." Vancouver, Canada: Andean Democracy Research Network, Centre for the Study of Democratic Institutions, The University of British Columbia, February 2009.

The Andean Democracy Research Network is an initiative of researchers and civil society organizations in the Andes under the auspices of Centre for the Study of Democratic Institutions at UBC, with the support of International IDEA, the Andean Commission of Jurists, and the Carter Center. Generous funding for the Andean Democracy Research Network was provided by the Department of Foreign Affairs and International Trade's Glyn Berry Program for Peace and Security. The author is solely responsible for the views of expressed in this report, as well as any errors of fact or interpretation.
