

**QUINTA CUMBRE DEL MECANISMO
PERMANENTE DE CONSULTA Y
CONCERTACION POLITICA
(GRUPO DE RIO)
Cartagena de Indias, Colombia,
1 a 3 de diciembre de 1991**

**LA SITUACION ECONOMICA
DE AMERICA LATINA:
DESEMPEÑO ACTUAL
Y PERSPECTIVAS**



**NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE**

LC/G.1692
Noviembre de 1991

INDICE

	<i>Página</i>
PRESENTACION	5
LA SITUACION ECONOMICA DE AMERICA LATINA: DESEMPEÑO ACTUAL Y PERSPECTIVAS	7
1. Crisis y transición	7
2. El panorama en 1991	8
3. Respuestas en el ámbito de la política económica	9
4. Perspectivas	14
Notas	15
ANEXO	17

PRESENTACION

Con fecha 5 de noviembre de este año, el Ministro de Relaciones Exteriores de Colombia, en su calidad de Secretario Pro-Tempore del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política (Grupo de Río), solicitó a la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), un análisis de la situación económica de América Latina y las perspectivas de la región, "teniendo en cuenta las políticas de apertura y mayor inserción a la economía mundial, los diversos procesos de integración económica y la Iniciativa para las Américas". Según indicó, ese documento, que debería contener las apreciaciones de la CEPAL sobre el tema, contribuiría a fundamentar el diálogo durante la Quinta Cumbre de dicho Mecanismo, que tendrá lugar en Cartagena de Indias entre los días 1 y 3 de diciembre de 1991. La presente nota, cuya brevedad es intencionada, se ha redactado en respuesta a esa solicitud.

LA SITUACION ECONOMICA DE AMERICA LATINA: DESEMPEÑO ACTUAL Y PERSPECTIVAS

1. Crisis y transición

Acaso la mejor manera de interpretar lo que hoy ocurre en América Latina y el Caribe sea ubicarlo en el contexto de una profunda transición, marcada por el esfuerzo de adaptarse a nuevas circunstancias, sobre todo en el entorno mundial. (Cabe, por cierto, recordar que la situación presenta importantes diferencias entre un país y otro.) En la historia económica de la región hay otros períodos de enérgica respuesta frente a vuelcos externos —por ejemplo, la estrategia de industrialización, que respondió a los acontecimientos de los años treinta y cuarenta— pero difícilmente pueden compararse con el actual, dada la intensidad, la celeridad y el alcance de la transición en curso.

La crisis económica de los ochenta ha tenido enormes costos sociales, productivos e institucionales. Las sociedades, las empresas y los Estados latinoamericanos están sorteándola mediante procesos de reestructuración que implican considerables transmutaciones en los modos de producir, convivir y gobernar. La transición determina también los puntos centrales de la agenda prioritaria del desarrollo latinoamericano y caribeño, tanto en lo que respecta al esfuerzo interno como al relacionamiento económico internacional.

Las transformaciones del estilo latinoamericano de desarrollo, más que una consecuencia de la crisis, son la contracara de ésta. Una visión retrospectiva revela que quizá parte de los costos habría podido evitarse si se hubiera ejercitado una mayor disciplina fiscal y macroeconómica, si la política pública se hubiera basado en mayor medida en consensos políticos y si hubiera existido mayor coordinación internacional para colaborar con los países de la región. Pero ello no impide reconocer que la transformación también impone costos. Algunos constituyen pérdidas reales de posiciones insostenibles; otros, renuncias a pretensiones que no resultaron viables.

En la actualidad, el producto por habitante de América Latina y el Caribe, inferior en 9% al de 1980, es el mismo que en 1977. A lo largo de la década que media entre 1982 y 1991, la casi totalidad de los países de la región ha sufrido, a lo menos, cinco años de recesión o de estancamiento de la actividad económica por habitante, lo que forma parte de síndromes caracterizados por desequilibrios externos y fiscales, aceleración inflacionaria, ajustes severos y demasiadas veces efímeros, deterioro del empleo y de los salarios reales y, en definitiva, aumento de las situaciones de pobreza, ya graves desde antes.

El esfuerzo exportador realizado por los países de la región se pone de manifiesto en su nivel real de exportaciones de bienes y servicios por habitante, que excede en 34% el de principios de la década. Sin embargo, el deterioro de los términos del intercambio desde entonces y la enorme magnitud de la transferencia neta de recursos financieros al exterior, debida al peso de la deuda y a la escasa entrada de capitales, han reducido la capacidad por habitante para importar, manteniéndola durante la mayor parte de la década en un nivel casi 40% inferior al real alcanzado en 1980; en 1991 recién se han recuperado los niveles de 1975.

Entre 1982 y 1991, la región ha hecho una transferencia neta de recursos al exterior por 275 000 millones de dólares de 1991, monto equivalente al 62% de la deuda externa de 445 000 millones existente este año. Estos recursos han sido en su mayor parte extraídos de los presupuestos fiscales u obtenidos a través del impuesto que significa la inflación. En estas circunstancias, el manejo de la política fiscal se ha tornado particularmente difícil. Al final de la década, los ingresos fiscales de un importante conjunto de países de la región han excedido sólo en 7%, en términos reales, a los de 1980, mientras que el gasto público total se ha expandido casi 20%, aunque, al excluir los intereses sobre la deuda pública, el nivel real de los demás gastos en la actualidad aparece como algo menor que el registrado en 1980.

2. El panorama en 1991

Este sombrío panorama de estancamiento, recesiones e inflación muestra en 1991 señales de estar comenzando a aclararse, si bien persisten signos contradictorios. Por lo menos, ha aumentado el número de países que han tomado senderos de crecimiento o de recuperación del nivel de actividad, aunque en la mayoría de los casos a ritmos modestos y, en algunos, sobre bases aún frágiles. Por otro lado, la mayoría de los procesos inflacionarios más graves tiende a ceder, aunque en numerosos

países el control de las presiones inflacionarias se ha tornado más arduo. Los ajustes fiscales parecen consolidarse.

Asimismo, ahora último se han hecho significativos los flujos de capitales privados voluntarios hacia algunos países de la región. Estos flujos implican repatriaciones de capital, y, a veces, inversión extranjera directa (en parte vinculada a la privatización de empresas públicas).¹ Finalmente, se observan, al menos en un cierto número de países, cambios perceptibles en el grado de confianza con que los agentes económicos perciben el futuro y la dirección, permanencia y eficacia de la política económica.

En 1991, en efecto, el producto regional crecerá moderadamente (algo más del 2%), con lo cual el producto por habitante registrará su primera mejoría en cuatro años. Si se excluyen los países que aún luchan contra elevados ritmos de inflación, la tasa media de expansión del conjunto de las restantes economías será del orden de 4%, algo superior a la registrada en 1990, pese a la desaceleración del ritmo de incremento del comercio mundial.

Por debajo de las aún modestas tasas de expansión de la actividad económica bullen procesos de transformación que han estado consolidándose —en algunos casos, con altibajos— a lo largo de la década de crisis. Tales procesos encierran fermentos de progreso, y también tienen secuelas, reflejadas en desigualdades de ingreso y riqueza y en penurias para amplios sectores de la población.²

3. Respuestas en el ámbito de la política económica

a) *Gestión macroeconómica*

Pese a la fragilidad que aún muestran algunos procesos de estabilización, la mayoría de las economías de la región está ya funcionando sobre nuevas bases. Estas se caracterizan, en general, por la afirmación de la orientación exportadora, la apertura comercial, la austeridad fiscal, el manejo más prudente de la política monetaria y la mayor reticencia a la regulación pública de la actividad económica. Esas bases de funcionamiento se asientan, sin duda, sobre desigualdades de ingreso aún más amplias que las del pasado, mayor precariedad del empleo, mayor estrechez fiscal y menor margen de maniobra de la política económica. Lo dicho implica una menor capacidad de efectuar transferencias entre sectores económicos o entre estratos sociales, pero

también infunde una mayor confianza en la persistencia de las reglas que orientan la política pública.

Quizá como nunca antes, los gobiernos y las sociedades civiles realizan denodados esfuerzos por avanzar hacia la corrección de los desequilibrios macroeconómicos en el corto plazo, y hacia la remodelación de las estructuras productivas y la superación de rezagos sociales, en el mediano plazo. Sin duda, la vasta mayoría de los países de la región han asumido la responsabilidad de sus propios destinos, y mediante sus esfuerzos han consolidado o, al menos, adelantado, programas de estabilización y de ajuste.

b) *Liberalización comercial*

En la búsqueda de la orientación exportadora antes mencionada, los países de América Latina han mostrado clara tendencia hacia una mayor apertura comercial. Así, se han dismantelado a paso rápido muchas de las barreras que se aplicaban a las importaciones. Esa tendencia es consecuente con las nuevas modalidades de producción, distribución y comercialización de bienes y servicios a nivel mundial, con la transnacionalización de los mercados financieros y con el carácter transfronterizo de actores y factores en el proceso productivo, todo lo cual ha alterado profundamente las relaciones económicas internacionales.

Las reformas de política comercial realizadas o en curso en la región representan un importante vuelco en la modalidad de inserción de los países latinoamericanos en la economía internacional. La experiencia ha demostrado que esta modalidad debe coordinarse con otros instrumentos de política económica, y muy particularmente con la política cambiaria. Además, es deseable que la contrapartida a la rápida desgravación sea un acceso más ágil a los mercados de las principales economías industrializadas. Sin embargo, como se sabe, la decisión unilateral de liberalizar tomada por los gobiernos latinoamericanos se dio en un contexto de creciente proteccionismo en los países desarrollados.

Por eso, resulta vital para los países de la región que concluyan favorablemente las negociaciones multilaterales que se realizan en el marco de la Ronda Uruguay, y que se den otros pasos posteriores hacia una mayor apertura del comercio mundial. Por muy intenso que sea el esfuerzo de modernización productiva en América Latina, éste se verá frustrado si no existe un régimen comercial internacional que responda

a los principios del multilateralismo, la no discriminación, la transparencia y el trato especial y diferenciado (esto último, en particular en los llamados "nuevos temas").

c) *Integración subregional*

En consonancia con los procesos de apertura comercial, los países de la región también han renovado los esfuerzos de integración, básicamente a través de compromisos tendientes a conformar, en plazos preestablecidos, zonas de libre comercio entre agrupaciones de países. Tales compromisos se conciben en función de la competitividad internacional, y tienden a ser compatibles con las negociaciones multilaterales del GATT. El fenómeno se produce en el seno de procesos subregionales ya institucionalizados (CARICOM, Mercado Común Centroamericano y Grupo Andino) y asimismo a través de acuerdos bilaterales, trilaterales o cuadrilaterales (el caso más reciente, es el Mercado Común del Sur).

El conjunto de compromisos que se están adquiriendo constituyen pasos potencialmente importantes hacia el afianzamiento de la transformación productiva, por cuanto apoyan la eficiencia, favorecen el desarrollo tecnológico y atraen inversión. Por otra parte, para consolidar la integración regional hará falta una convergencia y coordinación cada vez más estrechas de las políticas macroeconómicas. Para un país no parecen plantearse incompatibilidades insalvables en cuanto a pertenecer a más de un conjunto de compromisos integradores, siempre que se respeten las mismas normas y procedimientos. Con todo, convendría evitar la exagerada atomización de los acuerdos, que comienza a apreciarse en los procesos subregionales y a nivel de América Latina.

De hecho, se requerirá un esfuerzo decidido para compatibilizar el creciente número de acuerdos de índole bilateral y subregional que se han suscrito. A falta de un esfuerzo semejante, se corre el peligro de crear una red compleja de acuerdos que a la postre podría convertirse en una traba al libre intercambio de bienes y servicios, y crear múltiples distorsiones y desviaciones en los flujos comerciales. Resulta especialmente importante poner atención en la uniformidad de las normas en las cláusulas de origen y en los procedimientos de desgravación progresiva.

d) *Integración hemisférica*

En el contexto descrito, no es de extrañar que los países de la región hayan reaccionado con interés ante la Iniciativa para las Américas, anunciada por el Presidente de los Estados Unidos en junio de 1990. Esta presenta oportunidades importantes para incrementar las corrientes de comercio y de inversión en la región, por lo que casi todos los países han firmado acuerdos-marco con los Estados Unidos para explorarlas.

Convendría concebir esa iniciativa como un paso que facilita la tendencia hacia un régimen comercial mundial abierto y transparente. Dicho de otra manera, tal como un país latinoamericano puede adquirir más de un conjunto de compromisos integradores hacia el interior de la región sin que haya incompatibilidades entre ellos, tampoco existen incompatibilidades entre los compromisos existentes y un régimen de tratamiento recíproco preferencial con más de un país desarrollado.

Así, los espacios económicos regionales que se están consolidando, si bien intensifican los intercambios entre los países miembros, también mantienen e incrementan los lazos con terceros países. Por ende, es importante que las naciones de la región dirijan sus esfuerzos de exportación no sólo a los Estados Unidos sino también a Europa, Japón y el Sudeste de Asia, mercados que probablemente exhibirán mayor dinamismo que el norteamericano durante los años venideros.

Dentro de una estrategia global de penetración de mercados, la negociación de tratados de libre comercio con Estados Unidos indudablemente constituye un elemento valioso, que sin embargo también entraña riesgos evidentes. Para adelantar el aprovechamiento de las potencialidades y aminorar los riesgos, así como avanzar hacia la creación de una zona de libre comercio a nivel hemisférico como un proyecto a largo plazo, sería conveniente mantener consultas sobre posiciones y criterios entre los países de la región. El propósito de tal coordinación sería comenzar a definir el camino que habrá de tomarse tras la finalización de las actuales negociaciones de México con los Estados Unidos y Canadá, cuyo objetivo es conformar la zona de libre comercio de América del Norte.

Entre los aspectos que habría que precisar se encuentran: la armonización entre los posibles acuerdos con Estados Unidos y los compromisos de integración intrarregional; la definición de una agenda para las futuras negociaciones; la determinación de si éstas se emprenderán en forma individual o conjunta, y la consideración de las ventajas y desventajas de negociar acuerdos separados, o bien de

adherirse a un eventual acuerdo de libre comercio de América del Norte.³

e) *Deuda externa*

El tema de la deuda ha tendido a perder relevancia en la agenda internacional y en algunos países de la región en los últimos tiempos. Sin embargo, el fenómeno del sobreendeudamiento persiste, y sus consecuencias estructurales continúan gravitando sobre los grados de libertad de la política económica y sobre las posibilidades de crecimiento. Ciertamente, se ha comenzado a observar una gestión oficial más flexible por parte de los países acreedores. La contrapartida de esta nueva actitud es una menor carga del servicio de la deuda y mayores grados de libertad para los países deudores en el manejo del problema.

Una manifestación de esta flexibilidad es la consolidación de diferentes esquemas oficiales de reducción de la deuda, a lo que se suma la reducción significativa de deuda bancaria mediante diversos mecanismos nacionales. Asimismo, como se sabe, a partir de 1990 la deuda bilateral también ha sido objeto de reducción. Otra señal de la nueva actitud es la mayor tolerancia de los acreedores ante la acumulación informal de atrasos en el servicio de la deuda. Esto ha creado una "válvula de escape" temporal frente al problema del sobreendeudamiento y a la lentitud de las negociaciones para lograr reducciones de la deuda con los acreedores.

Todo lo anterior se ha visto acompañado por señales de una menor carga del servicio de la deuda. El descenso de los intereses devengados y la expansión de las exportaciones han reducido la relación entre ambos durante cuatro años consecutivos, ubicándola en 25% en 1991. Se prevé que este coeficiente bajará un tanto en el presente año y más significativamente en 1992. La transferencia neta de recursos al exterior también se está reduciendo.⁴

No obstante estos progresos, la deuda continúa siendo un problema muy serio para la mayoría de los países. En los últimos años el coeficiente deuda/exportaciones de la región ha estado estancado en alrededor de 300%, y el coeficiente deuda/producto promedio en alrededor de 45%. La relación entre la deuda pública y los ingresos fiscales corrientes es aún más onerosa, ya que varía entre 150% y 400%, según los casos.

Todo lo anterior apunta a la necesidad de seguir insistiendo en fortalecer el proceso de reducción de la deuda de América Latina y el Caribe. Para que éste se extienda, sin embargo, es preciso superar la seria restricción de financiamiento oficial que enfrenta la estrategia de resolución del problema de la deuda en el actual marco de reducción voluntaria, con apoyo activo de los gobiernos acreedores y de las instituciones multilaterales.⁵ En cuanto a la deuda bilateral del Club de París, que es excepcionalmente importante para los países pequeños de la región, los gobiernos acreedores deberían seguir el ejemplo de los Estados Unidos y considerar una significativa condonación de la deuda.

4. Perspectivas

La duración y los costos de los procesos de transición de los países de la región hacia caminos de desarrollo sostenido depende no sólo de la disciplina con que los gobiernos y los actores económicos y sociales mantengan los rumbos de las reformas, sino también del contexto internacional y de la cooperación de los países industriales. La debilidad de la economía mundial durante el año en curso, así como sus inciertas perspectivas de recuperación para el año entrante, inciden indudablemente en los impulsos externos que el crecimiento de la región necesita. El comercio mundial podría dinamizarse en términos de volumen, pero los precios de los productos primarios no recuperarían sino una pequeña fracción del deterioro sufrido en los últimos años. Por otro lado, las presiones inflacionarias en los países industriales tornan improbable el mantenimiento de las tasas de interés en sus actuales niveles, que son inusitadamente bajos.

No obstante la falta de estímulos vigorosos de la economía internacional y el peso del sobreendeudamiento, un creciente número de naciones latinoamericanas ha asimilado el costo social del ajuste, y en consecuencia se ubica hoy en una plataforma desde la cual está en mejores condiciones de aprovechar las oportunidades y de mitigar los efectos de factores adversos originados en el entorno externo. Otros países, en cambio, al parecer requerirán más tiempo para superar sus complejos problemas, aun cuando persistan en sus esfuerzos de estabilización y modernización productiva.

En todo caso, todos los países, sin excepción, han emprendido el tránsito a que se alude al principio de esta nota hacia nuevas modalidades de desarrollo de sus propios recursos, más acordes con las transformaciones de la economía mundial. Es un proceso difícil, el período de aprendizaje que entraña es largo, y el riesgo de retrocesos

está siempre latente. Pero sigue adelante, y con cierto vigor. Algunas orientaciones tendientes a imprimirle mayor impulso se ofrecen en el último planteamiento de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Ese planteamiento convierte la incorporación y difusión deliberada y sistemática del progreso técnico al proceso productivo en el eje central para acceder a un crecimiento sostenido, apoyado en la competitividad internacional, y a una progresiva equidad social.⁶

Notas

¹ Véase CEPAL, *Panorama económico de América Latina, 1991* (LC/G.1680 y Corr.1), Santiago de Chile, septiembre de 1991.

² Véase CEPAL, *Nota sobre el desarrollo social en América Latina* (LC/G.1665), Santiago de Chile, junio de 1991.

³ El BID y la CEPAL han emprendido un proyecto conjunto de apoyo a los gobiernos del hemisferio para dar respuesta a algunas de esas interrogantes.

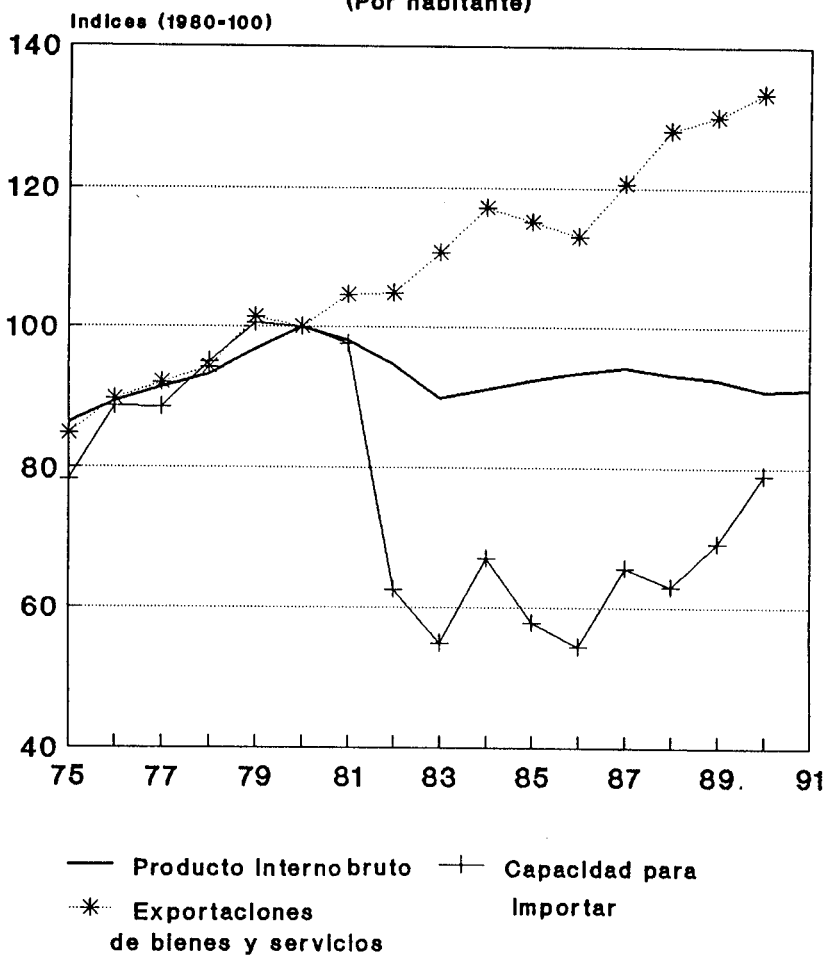
⁴ En 1990 había disminuido a 16 000 millones de dólares (de un promedio anual de 26 000 millones de dólares en el período 1983-1989) y se anticipa que continuará su evolución favorable en 1991-1992.

⁵ Véase CEPAL, *América Latina y el Caribe: opciones para reducir el peso de la deuda* (LC/G.1605), Santiago de Chile, marzo de 1990.

⁶ CEPAL, *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria de América Latina y el Caribe en los años noventa* (LC/G.1601-P), Santiago de Chile, marzo de 1990. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.90.II.G.6.

ANEXO

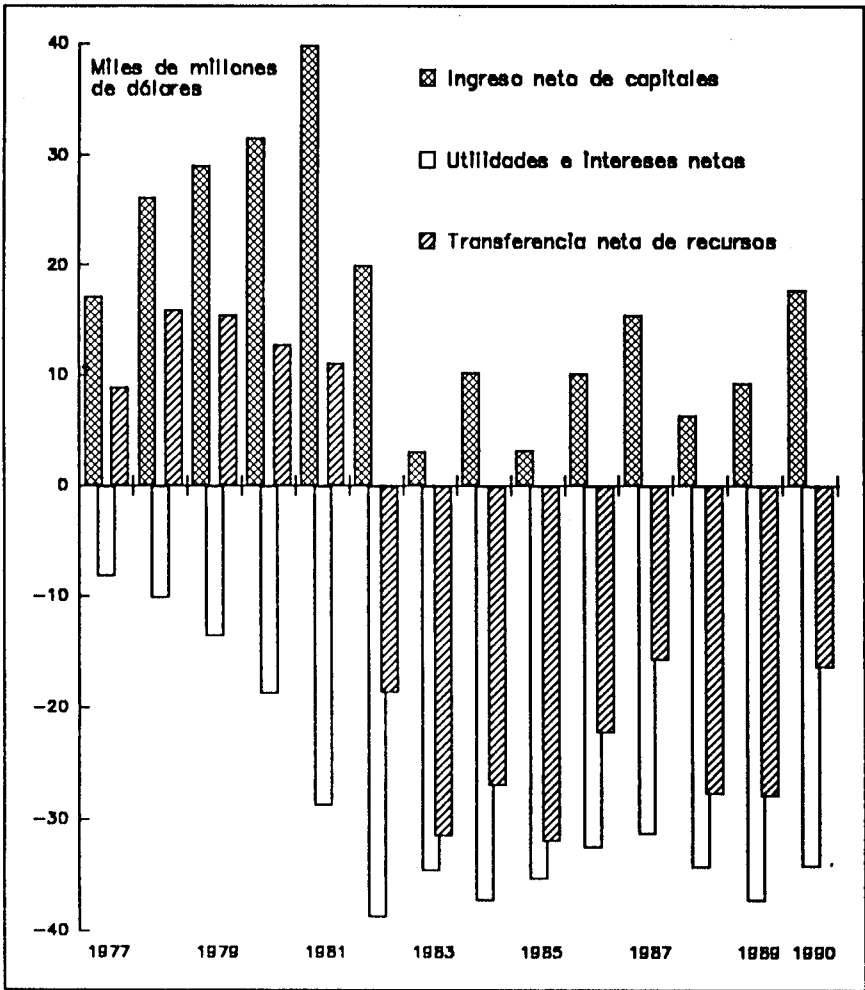
Gráfico 1
AMERICA LATINA: PRODUCTO INTERNO BRUTO,
CAPACIDAD PARA IMPORTAR Y EXPORTACIONES
DE BIENES Y SERVICIOS, EN TERMINOS REALES
(Por habitante)



Fuente: CEPAL

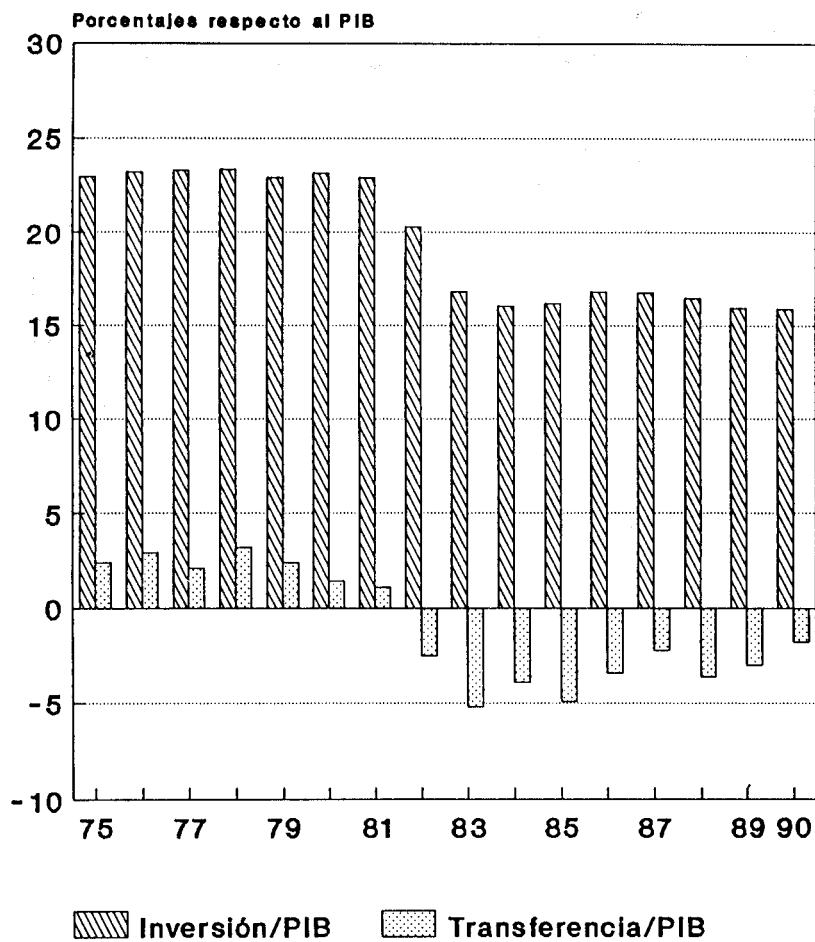
Gráfico 2

AMERICA LATINA Y EL CARIBE: INGRESO NETO DE CAPITALES Y
TRANSFERENCIA NETA DE RECURSOS EXTERNOS



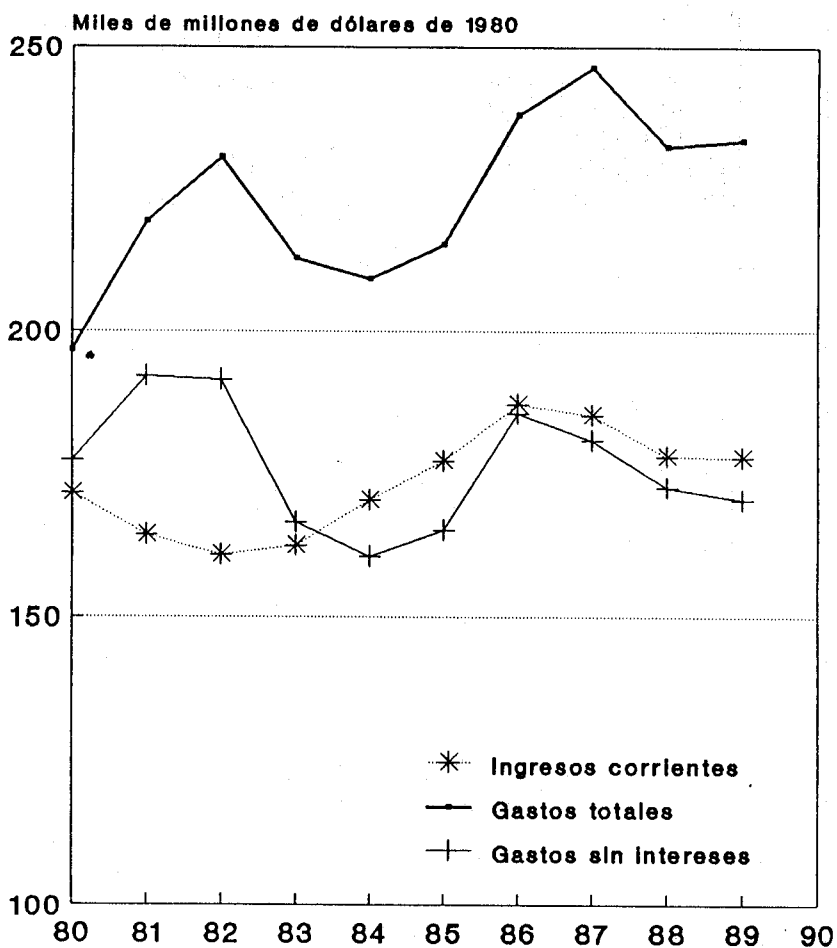
Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del Fondo Monetario Internacional.

Gráfico 3
AMERICA LATINA: INVERSION BRUTA FIJA Y
TRANSFERENCIA NETA DE RECURSOS EXTERNOS



Fuente: CEPAL

Gráfico 4
AMERICA LATINA: EVOLUCION DE LOS
INGRESOS Y LOS GASTOS PUBLICOS



Fuente: CEPAL.

Gráfico 5

AMERICA LATINA Y EL CARIBE: PRINCIPALES INDICADORES ECONOMICOS

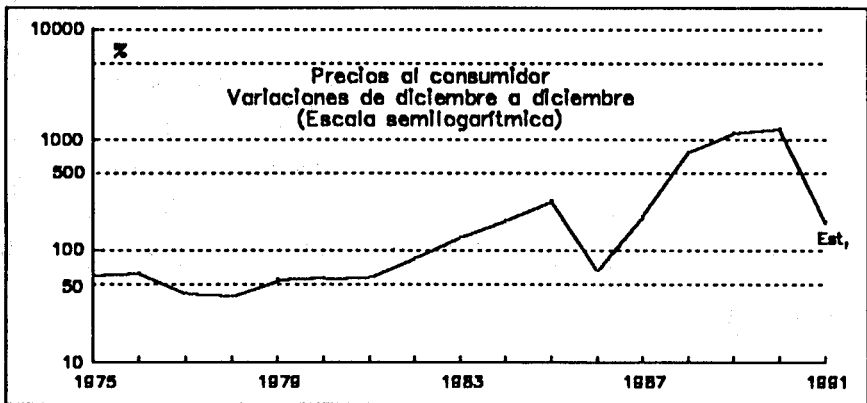
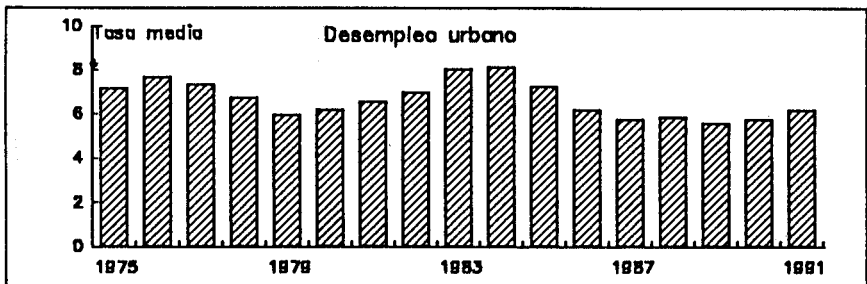
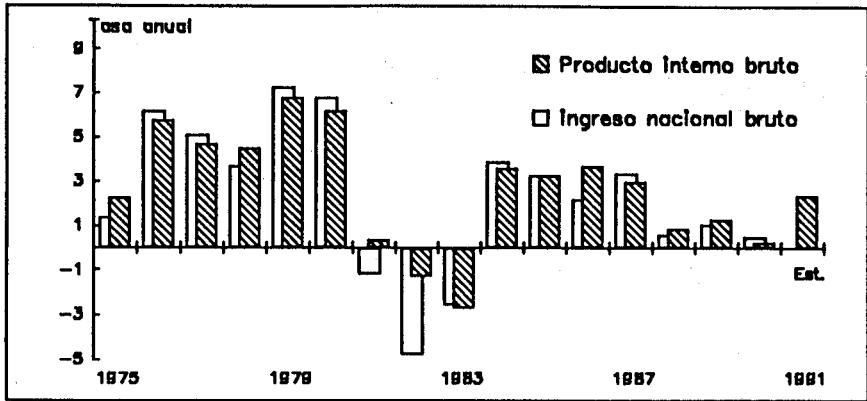
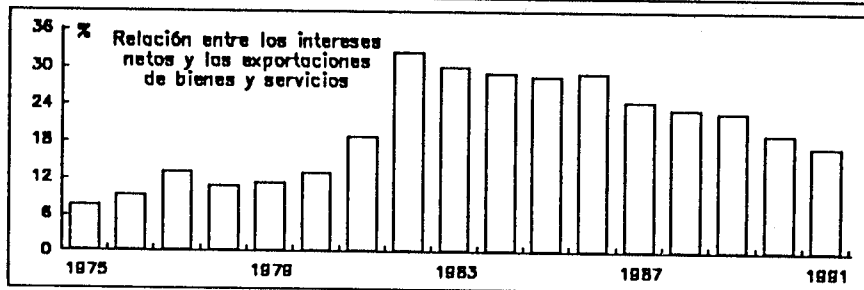
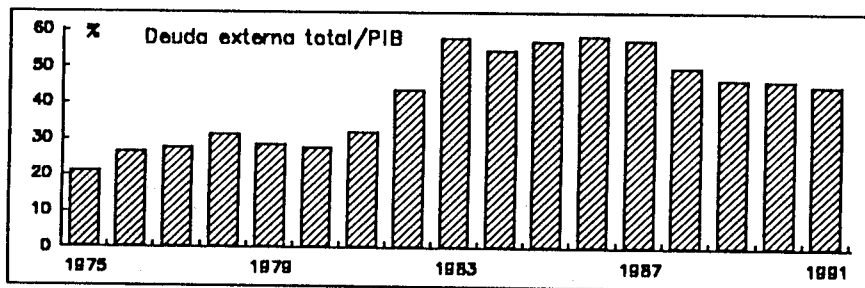
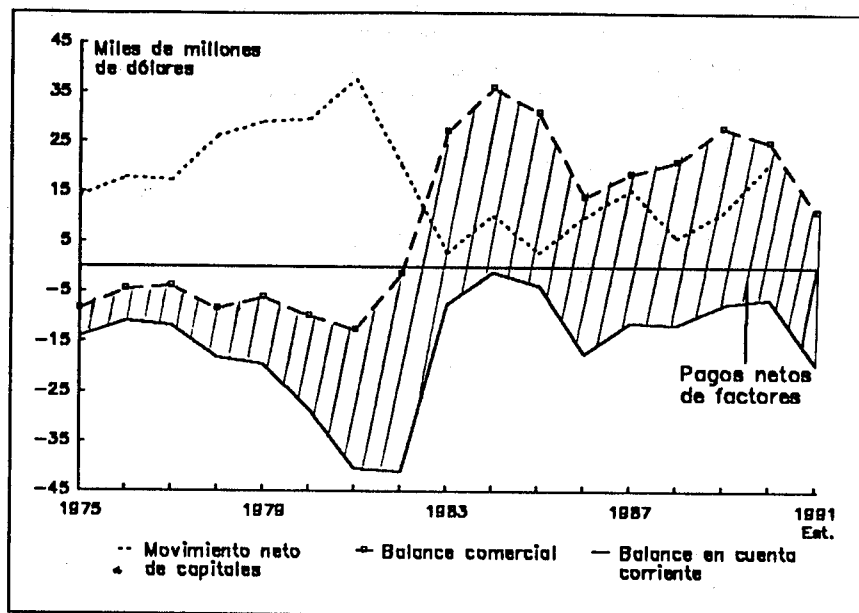


Gráfico 5 (conclusión)



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Gráfico 6

AMERICA LATINA (DIEZ PAISES): EVOLUCION DE LA POBREZA DURANTE LOS AÑOS SETENTA Y OCHENTA

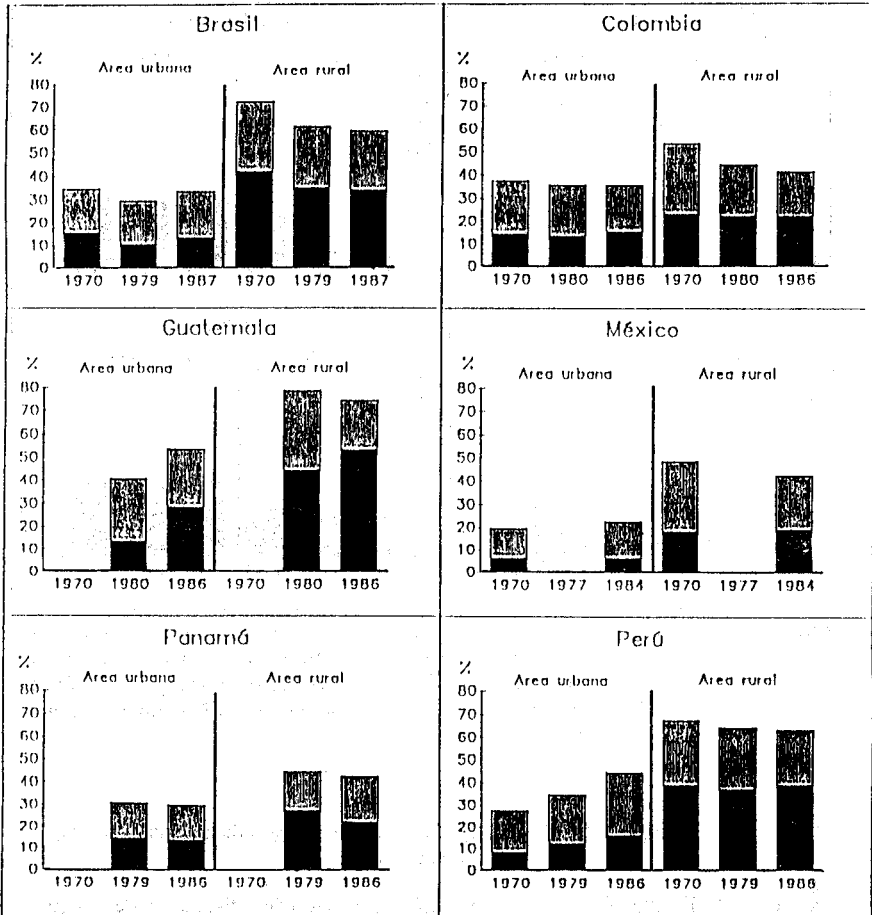
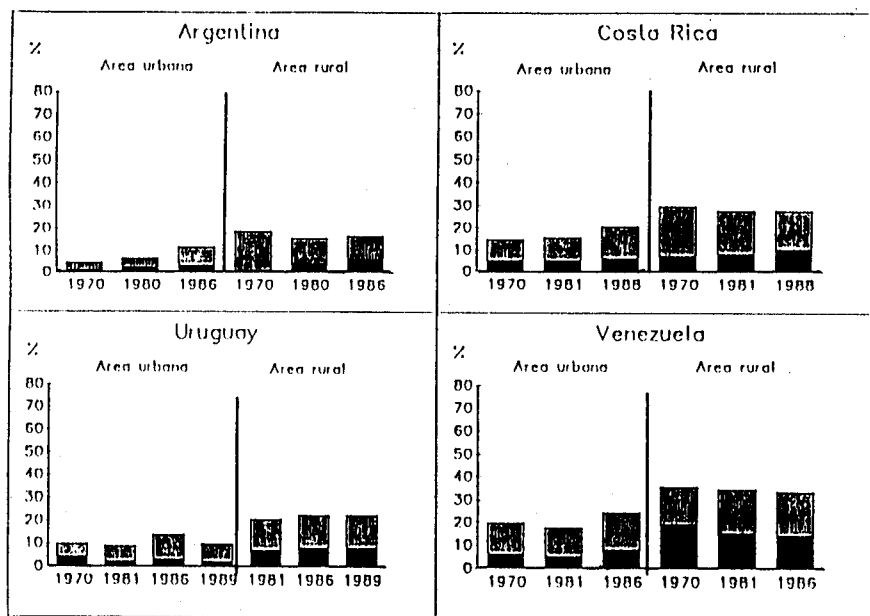


Gráfico 6 (conclusión)



Fuente: CEPAL. Las estimaciones para 1970 provienen de O. Altimir, *La Dimensión de la pobreza en América Latina*, serie Cuadernos de la CEPAL, N°. 27, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 1979, Publicación de las Naciones Unidas, N°. de venta: S.81.II.G.48.

- HOGARES INDIGENTES (con ingreso inferior al costo de la canasta básica de alimentación)
- HOGARES POBRES (con ingreso inferior al costo de satisfacción del conjunto de las necesidades básicas)