

**LA ACTUAL CRISIS FINANCIERA INTERNACIONAL
Y SUS EFECTOS EN AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE**



NACIONES UNIDAS

C E P A L

Alicia Bárcena

Secretaría Ejecutiva

Laura López

Secretaría de la Comisión

René A. Hernández

Economista Senior,

Oficina de la Secretaría Ejecutiva

Diane Frishman

Oficial a cargo

División de Documentos y Publicaciones

El presente documento fue coordinado por Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la CEPAL, con la colaboración de René A. Hernández, Economista Senior, y Filipa Correia, Oficial de Asuntos Económicos, de la Oficina de la Secretaría Ejecutiva. Contribuyeron con insumos y comentarios Mario Cimoli, Martine Dirven, Martín Hopenhayn, Osvaldo Kacef, Wilson Peres, Esteban Pérez, Ramón Pineda, Carlos Razo, Giovanni Stumpo, Marcia Tavares, Daniel Titelman y Sebastián Vergara.

Los orígenes

Los factores determinantes de la actual crisis económica y financiera internacional son de naturaleza estructural. En primer término, las instituciones y prácticas de la denominada nueva arquitectura financiera internacional, compuesta por un sistema global de grandes bancos de inversiones, fondos de cobertura y vehículos especiales de inversión, están inadecuadamente reguladas o carecen de cualquier tipo de regulación. En segundo lugar, la crisis se ha desatado en momentos en que se registran fuertes desequilibrios mundiales: entre el trabajo y la circulación de capitales, el déficit comercial de los Estados Unidos y el predominio del capital financiero sobre el capital productivo, entre otros. Así, la burbuja del mercado de crédito hipotecario de alto riesgo y la consiguiente deflación de la deuda, junto con el largo período de abundante liquidez y las bajas tasas de interés antes de la crisis, llevaron a los inversionistas a buscar mayor rentabilidad y a subestimar los riesgos. El alto nivel de endeudamiento del sector privado, sobre todo de los hogares estadounidenses, es más bien un síntoma, que refleja los factores estructurales de la crisis, tanto financieros como no financieros, que constituyen la esencia de las economías contemporáneas.

En los Estados Unidos, la crisis estuvo determinada por incentivos perversos y riesgos excesivos en el “sistema financiero sombra”, que incluye a intermediarios financieros escasamente regulados y estructuras e instrumentos de securitización complejos y poco claros (tales como los canjes de riesgo de incumplimiento del deudor y obligaciones de deuda garantizadas) que no se valoraron correctamente. El alto grado de apalancamiento y el amplio riesgo sistémico generados con este sistema traspasaron la frontera estadounidense y provocaron tensiones de un alcance inédito no observado en las últimas tres cuartas partes del siglo. Conviene puntualizar que el riesgo sistémico se

fue incrementando de manera progresiva en el sistema y que este incremento pasó inadvertido hasta que fue demasiado tarde, lo que puede atribuirse a la innovación financiera durante el auge económico.

Tras la conmoción en el mercado de las hipotecas de alto riesgo y la pérdida de valor de una enorme cantidad de derivados construidos sobre la base de dichas hipotecas, las condiciones económicas mundiales sufrieron un marcado deterioro desde mediados de septiembre de 2008, con lo cual las perspectivas y el contexto externo para América Latina y el Caribe también empeoraron. Este deterioro comenzó en realidad a mediados de 2007, cuando el aumento de la tasa de desempleo de los Estados Unidos provocó el colapso del mercado de las hipotecas de alto riesgo. La crisis de este mercado comenzó a repercutir rápidamente en los estados financieros de instituciones financieras sólidas, que tenían y vendían derivados con hipotecas de alto riesgo como activos subyacentes. Al mismo tiempo, las fuertes alzas de los precios de los alimentos y la energía golpeaban a la economía mundial, lo que llevó a algunos bancos centrales a aumentar las tasas de interés para controlar las presiones inflacionarias, mientras otros simplemente mantenían las estrictas condiciones monetarias adoptadas en la etapa de prosperidad.

La CEPAL predijo que la gran volatilidad de los precios de las materias primas, sobre todo alimentos e hidrocarburos, era un fenómeno global atribuible a una combinación de factores. Algunos de ellos son de índole estructural: el aumento de la población y de los ingresos, a su vez asociado a la creciente demanda de alimentos; la rápida industrialización de Asia, que promovió la demanda de materia prima y energía, y el otorgamiento generalizado de subsidios a la producción de biocombustibles en Europa y los Estados Unidos, que se agrega a la presión sobre los precios en los mercados agrícolas. Hay otros factores de naturaleza más especulativa, como el exceso de liquidez y la influencia de los fondos de cobertura, que cada vez se orientan más hacia los mercados de los productos básicos. Si bien el reciente descenso de precios de algunas materias primas refleja cuánto influyen los movimientos especulativos en la volatilidad de esos mercados, aún no se ha definido claramente el peso relativo de los factores estructurales y especulativos en las fluctuaciones de precios.

A continuación se enumeran tres fenómenos interrelacionados que sacuden a la economía mundial y se refuerzan mutuamente: la crisis financiera, la desaceleración del crecimiento y los cambios de los precios relativos internacionales. La quiebra de Lehman Brothers marcó el comienzo del derrumbe de los mercados financieros mundiales, al evaporarse la confianza entre las instituciones financieras. Tras el colapso de esa entidad, los mercados monetarios mundiales a corto plazo se paralizaron y las transacciones comerciales a corto plazo se volvieron sumamente onerosas. El mercado de títulos comerciales a corto plazo se paralizó y nadie estaba dispuesto a prestar. Desde entonces, los diferenciales de crédito se ampliaron significativamente, las bolsas se desplomaron y las economías del mundo tambalean. El contagio financiero se extendió al resto de la economía y al mundo en general. La respuesta a la crisis se centró en desbloquear el crédito y evitar mayores daños a la economía mundial, pero la crisis ya golpea a la región de América Latina y el Caribe y reina la incertidumbre.

Si bien los países del G-20 acordaron un conjunto de principios para transformar los mercados financieros, la reforma del sistema regulatorio mundial deberá esperar a que se aclare el panorama en cuanto a lo que se ha aprendido de esta crisis y hasta qué punto la regulación debe ser transnacional. La Cumbre sobre Mercados Financieros y la Economía Mundial, realizada en noviembre de 2008, fue el primer paso para definir el marco adecuado para la arquitectura financiera internacional del siglo XXI y tiene un carácter simbólico, ya que parece indicar que, en el futuro, el G-20 puede reemplazar al Grupo de los Ocho como “comité directivo” de la economía mundial.

Pese a que esta vez los mercados emergentes no fueron los que provocaron la crisis, hoy su demanda agregada es más vulnerable a una contracción de la actividad económica mundial debido a la dependencia de la demanda externa y la inversión extranjera. Las instituciones financieras y los fondos de cobertura de las economías desarrolladas rápidamente retiraron grandes sumas de dinero de los mercados emergentes, lo que causó problemas a los bancos y mercados locales. Las líneas de crédito, fundamentales para las transacciones internacionales, también se congelaron, lo que afectó el comercio y redujo los ingresos de exportaciones.

Los gobiernos de las economías emergentes también han actuado con decisión, bajando las tasas e inyectando liquidez a los sistemas bancarios. Si bien en algunos países se podrían aplicar más estímulos fiscales, no es el caso de los más pobres, que no tienen suficiente margen fiscal para implementar políticas anticíclicas. La asistencia internacional es importantísima, por eso es preciso que los países desarrollados cumplan con los compromisos asumidos de aumentar la asistencia a los países en desarrollo.

Cabe preguntarse si la actual crisis financiera internacional es un accidente ocurrido en un sistema financiero global básicamente bien diseñado o representa una ruptura fundamental y estructural con el sistema actual, que exige un nuevo orden financiero internacional. Sea cual fuere la respuesta, en épocas de contracción los formuladores de política deberán poner más énfasis en la elaboración de políticas anticíclicas para enfrentar las peores condiciones económicas y financieras.

La CEPAL siempre ha insistido en la importancia de la diversificación de la estructura productiva, tanto en términos de composición de la producción como de mercados de exportaciones, para lograr un crecimiento económico sólido y sostenido. Independientemente de otros elementos, este tipo de estructura productiva subraya la necesidad de crear las bases necesarias para aumentar las inversiones en el capital físico y humano y en la productividad total de los factores. Sin ellas, la región no podrá insertarse con éxito en la economía mundial ni consolidar una trayectoria de crecimiento sostenible.

En definitiva, la conclusión de este debate es que la región necesita formular una nueva agenda de desarrollo, que deje atrás el denominado consenso de Washington y permita eliminar los permanentes obstáculos del crecimiento económico. El desafío que hoy se plantea es enorme y exigirá más que pequeños ajustes en el sistema de inserción de la región en la economía mundial.

Canales de transmisión

Se prevé que el impacto de la crisis económica y financiera mundial en las economías de América Latina y el Caribe se canalizará por cinco vías: i) contagio financiero y endeudamiento externo, ii) inversión extranjera

directa, iii) demanda externa, iv) remesas de los trabajadores y v) cambios de los precios relativos (sobre todo de los productos básicos). Los efectos de la crisis se propagarán tanto a nivel macroeconómico como microeconómico y los grupos sociales más vulnerables serán los más afectados. Se espera un aumento de la pobreza, sobre todo debido al incremento de los precios de los alimentos y la energía y al deterioro de las condiciones del mercado laboral. El empleo será la variable de ajuste y el resultado final dependerá del marco económico, social e institucional propio de cada país.

Tras la quiebra de Lehman Brothers, la crisis tuvo un impacto aún mayor en los mercados financieros de América Latina y el Caribe. En los últimos cuatro meses de 2008, la entrada de inversiones de cartera a la región experimentó una desaceleración para después comenzar a disminuir. Asimismo, los mercados bursátiles se desplomaron y las monedas se depreciaron drásticamente, en parte como resultado de posiciones especulativas previas basadas en expectativas de apreciación de las monedas latinoamericanas. Las empresas con deuda en moneda extranjera sufrieron un impacto negativo en sus balances a raíz de la devaluación de varias monedas de la región. A diferencia de otras crisis, en esta ocasión el sector privado parece haber sido el más expuesto a la volatilidad del tipo de cambio en muchos países. Además, el costo del endeudamiento externo se disparó, sobre todo para las empresas, pero también para los deudores soberanos, y el incremento de las primas de riesgo soberano en la región ha sido algo menor que en otras crisis, aunque con diferencias significativas entre un país y otro.

Pese a que la actividad financiera de la región no ha estado expuesta a activos “tóxicos”, los problemas del mercado interbancario internacional y el impacto de la restricción del crédito externo en los mercados de crédito locales traspasaron a la región parte de la confusión reinante en los mercados financieros de los países desarrollados. Sin embargo, la dimensión de este impacto aún no se conoce a cabalidad. Motivo de especial preocupación son las condiciones de acceso al crédito de algunas grandes empresas locales que suelen buscar financiamiento en los mercados internacionales. Teniendo en cuenta la restricción del crédito y su encarecimiento en los mercados financieros globales, será más difícil cumplir con los requisitos para acceder a un préstamo.

La reducida disponibilidad del financiamiento externo obligará a las empresas privadas más grandes a recurrir a los mercados internos, que probablemente tendrán problemas de liquidez. Este hecho, sumado al aumento de la incertidumbre, pondrá en aprietos a las pequeñas y medianas empresas que deseen acceder a recursos financieros. El endeudamiento interempresarial a lo largo de la cadena de producción también ha registrado un marcado descenso en la región, paralizando los proyectos de inversión y las prácticas establecidas y afectando seriamente la posición financiera de un creciente número de empresas.

La restricción de las condiciones financieras internacionales también tendrá un efecto negativo en la entrada de inversión extranjera directa, que en los últimos años era una importante fuente de financiamiento para algunos países y que en 2009 se espera que se reduzca. En 2008, la inversión extranjera directa que ingresó a los países del Caribe, en su mayoría vinculada al turismo, representó entre el 15% y el 25% del PIB. En Costa Rica, Panamá y la República Dominicana, se situó entre el 6,5% y el 8% del PIB y en Chile y el Perú fue de alrededor del 5% del PIB. La inversión extranjera directa total que ingresó a la región fue levemente menor que la cifra registrada en 2007, como consecuencia de un aumento estimado del 7% en los países ricos en recursos, especialmente en América del Sur, y un descenso previsto del 25% en las economías más dependientes de las exportaciones, sobre todo de manufacturas, y el turismo, como las de México, Centroamérica y los países del Caribe. A medida que el crecimiento económico mundial pierde impulso, lo mismo ocurre con la entrada de inversión extranjera directa. La desaceleración de los países desarrollados reduce la necesidad de inversión extranjera directa destinada a la búsqueda de la eficiencia y de recursos en la región, mientras que la desaceleración de las economías de la región reduce los incentivos para la inversión extranjera directa destinada a la búsqueda de mercados. Además, la crisis de liquidez limita la capacidad de las empresas de financiar operaciones de fusión y adquisición, que constituyen la forma más importante de inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe.

La recesión en los mercados desarrollados y la significativa desaceleración en las economías emergentes reducirán la demanda de exportaciones de la región. La posición de los Estados Unidos como importador de productos de América Latina y el Caribe ha variado considerablemente

según el país. Las importaciones no petroleras desde México comenzaron a desacelerarse a mediados de 2007 y continuaron bajando hasta registrar una contracción interanual del 2,4% en el tercer trimestre de 2008. Por su parte, las importaciones provenientes de los países centroamericanos se comportaron prácticamente igual que las de otras regiones del mundo, lo que puede atribuirse a que, pese a que hay indicios de una desaceleración e incluso una contracción de las manufacturas de Centroamérica destinadas al mercado estadounidense, este descenso se ha visto compensado por el aumento de precios obtenido en las exportaciones de productos básicos. Las importaciones de los Estados Unidos provenientes de los países andinos y el MERCOSUR (en su mayoría productos básicos) aumentaron conjuntamente con los precios de estos productos desde mediados de 2007 hasta el tercer trimestre de 2008, cuando comenzaron a estabilizarse. Las importaciones de China desde América Latina y el Caribe, que provienen en su mayoría de los países andinos y el MERCOSUR, siguieron una trayectoria similar. Este país asiático también enfrenta una caída de la demanda de sus productos manufacturados por parte de los mercados desarrollados, lo que socavarà su vitalidad económica y por ende su demanda de los productos básicos que exporta la región.

Cabe esperar que el descenso de las exportaciones de mercadería tenga un mayor impacto en el crecimiento de las economías más abiertas, de las que realizan más transacciones comerciales con los países desarrollados y, sobre todo, de las que venden una mayor proporción de bienes manufacturados a los mercados desarrollados, porque será más difícil encontrar rápidamente mercados alternativos para esos productos. Por otro lado, parte del impacto negativo en el crecimiento de algunos países de la región obedecerá a una reducción de la demanda de servicios, especialmente del turismo, cuya demanda es muy elástica respecto de los ingresos. Los países del Caribe y algunas economías centroamericanas pueden estar entre los más afectados por la contracción de la actividad económica en este sector.

El debilitado mercado laboral de las economías desarrolladas tendrá un efecto negativo en las remesas que los trabajadores emigrantes envían a sus familias en sus países de origen. Las remesas han sido una importantísima fuente de ingresos externos para América Latina y el Caribe, ya que ayudan a mejorar el bienestar de las familias de bajos ingresos. En algunos países de

Centroamérica y el Caribe —en orden decreciente, Haití, Honduras, Jamaica, El Salvador, Nicaragua y Guatemala— las remesas de los trabajadores representan entre un 15% y un 40% del PIB. En Belice, Bolivia, el Ecuador, Granada y la República Dominicana, estas entradas representan entre un 5% y un 10% del PIB. Por consiguiente, cualquier reducción de las remesas afectará la situación de las familias de bajos ingresos de esos países. Se trata de un factor determinante en términos del impacto de la crisis económica y financiera mundial en el empleo y la pobreza de la región.

La caída de los precios de los productos básicos tras la desaceleración del crecimiento mundial redundará en un deterioro de los términos de intercambio de la región en su conjunto, aunque con diversos efectos en los distintos países. La tasa de aumento de los precios de los productos básicos se incrementó a un ritmo constante entre mediados de 2007 y mediados de 2008. Si bien se registró un aumento generalizado del precio de estos productos, el incremento fue especialmente llamativo en los casos del petróleo, de algunos metales, como el cobre, y de ciertos alimentos, como la soja, el maíz y el trigo. El índice de la mayoría de las exportaciones de la región llegó a su punto máximo entre junio y agosto de 2008 y desde entonces se observaron fuertes descensos, que anunciaron la nueva fase de recesión y deflación de la crisis internacional. Hacia fines de noviembre de 2008, los precios del petróleo eran similares a los registrados a fines de 2004, mientras que los de los metales eran parecidos a los de fines de 2005. Los precios de los alimentos, que antes habían mostrado un incremento menor, registraron un descenso menos marcado y los niveles de noviembre de 2008 fueron similares a los de mediados de 2007.

Los productos básicos constituyen una proporción considerable de la canasta de exportaciones de muchos países de América Latina y el Caribe y en algunos también son una importante fuente de ingresos públicos. Por lo tanto, se espera que el descenso o la volatilidad de los precios de los productos básicos provoquen la paralización de uno de los recientes motores del crecimiento regional. Para la región en su conjunto, los términos de intercambio habrán mejorado un 0,8% en 2008 y se prevé que empeoren un 7,8% en 2009. En Chile y el Perú, ambos exportadores de metales, se estima que los términos de intercambio han sufrido un deterioro en torno al 8% en 2008 y que bajarán un 30% en 2009. En los países exportadores

de combustible, se prevé que los términos de intercambio mejoren un 13% en 2008, antes de registrar un descenso en torno al 20% en 2009. En cuanto al MERCOSUR, donde los alimentos constituyen gran parte del total de exportaciones, el alza de 2008 será casi compensada en su totalidad por el descenso proyectado para 2009. En México, se espera que los términos de intercambio registren una leve mejora en 2008 y un descenso de más del 2% en 2009. En cambio, como Centroamérica y el Caribe son importadores netos de productos básicos, la caída de los precios del petróleo, los metales y los cereales alivia, y en parte compensa, las consecuencias de la desaceleración económica mundial y la mencionada reducción de las remesas.

El impacto sobre las condiciones de empleo y pobreza en la región se canalizará por todas estas vías de transmisión, cuya mayor o menor importancia relativa dependerá de la estructura productiva de los distintos países. A corto plazo, se espera que el desempleo aumente en varios países y que el salario real se estanque. A mediano plazo, la tasa de participación laboral podría bajar dado que las dificultades para encontrar empleo desincentivan la búsqueda activa de puestos de trabajo. Al mismo tiempo, por la desaceleración de las economías de América Latina y el Caribe, bajará la demanda de mano de obra de las empresas más grandes, lo que a su vez aumentará el empleo en los sectores de baja productividad, sobre todo cuando no existe seguro de desempleo. Pese a los recientes avances, la tasa de informalidad en la región ronda el 52%. Los trabajadores informales suelen ocupar puestos de trabajo de mala calidad, es decir, inestables, mal remunerados y sin cobertura de seguridad social. Además, como tradicionalmente las pequeñas y medianas empresas son las que crean más puestos de trabajo, el impacto en el empleo dependerá, en gran parte, de la resistencia de estas empresas a las condiciones adversas actuales.

El aumento del empleo en el sector informal aumentará la proporción de trabajadores pobres o muy pobres, es decir, los que no ganan lo suficiente para mejorar las condiciones de vida de sus familias. En 2006, el 33,2% de los trabajadores informales eran pobres, en comparación con el 15,9% de los trabajadores formales. Dado el fuerte vínculo que hay entre informalidad y pobreza o pobreza extrema, hay un alto riesgo de que la pobreza y la pobreza extrema aumenten si la actual crisis mundial afecta las condiciones de empleo y crece la informalidad. Además, si los hogares de menores ingresos pierden

otras posibles fuentes de ingresos (como las remesas), sin duda aumentarán la pobreza y la pobreza extrema. Si bien la CEPAL prevé que la magnitud de estos incrementos será moderada, 2008 puede haber marcado el fin de un quinquenio de descenso de la incidencia de la pobreza y la pobreza extrema en la región. Según estimaciones de la CEPAL, la pobreza extrema bajó del 19,4% al 12,6% entre 2002 y 2007 y se mantuvo en 12,9% en 2008.

Las políticas adoptadas para enfrentar la crisis

Los países de América Latina y el Caribe han adoptado diversas medidas para enfrentar la crisis financiera. Aunque sus fundamentos macroeconómicos son mucho más firmes que en otras épocas, la región no será inmune a los efectos de la inestabilidad de los mercados financieros mundiales ni a la recesión en las economías desarrolladas.

La variedad de medidas adoptadas es bastante amplia, ya que los efectos difieren de un país a otro y los instrumentos necesarios también varían debido a las diferencias de recursos disponibles en los países y de su capacidad para implementar las iniciativas. En general, los instrumentos y recursos de que dispone un país dependen del espacio fiscal para financiar las medidas que suponen el uso de fondos públicos o la realización de transacciones en moneda extranjera. También dependen de los activos externos disponibles o del acceso al crédito en moneda extranjera. En las actuales circunstancias, esto último se limita a las gestiones con instituciones financieras internacionales. Cabe señalar que si bien el estímulo fiscal de tipo keynesiano (que incluye, entre otras cosas, aumentar el gasto público en proyectos de infraestructura) puede ser una solución positiva, los encargados de formular políticas deben asegurarse de que el paquete de estímulos se implemente en el momento adecuado, a fin de lograr un nivel de credibilidad suficiente para ahuyentar preocupaciones sobre la sostenibilidad de la deuda.

Más allá de cualquier consideración, teniendo en cuenta el impacto que estas medidas pueden tener en el resto de la economía, el análisis completo de la capacidad de los países debería abarcar otros elementos, como el grado de monetización, la profundidad del mercado financiero y el saldo en cuenta corriente de la balanza de pagos. Cabe recordar que, además de tener un

cierto impacto fiscal, una estrategia de impulso a la demanda y basada en el aumento del gasto público puede ampliar el déficit externo a un nivel difícil de financiar. En este caso, la disponibilidad de recursos en moneda extranjera será una restricción, aunque haya suficiente espacio fiscal de maniobra.

A corto plazo, las políticas monetarias y financieras suelen producir una reacción rápida en la economía y su objetivo central es evitar el contagio de la inestabilidad financiera externa. Entre estas medidas se incluye la reducción del encaje, el otorgamiento de líneas de crédito a bancos nacionales, la intervención de instituciones financieras en problemas y los acuerdos de recompra de bonos del gobierno. Es posible diseñar medidas para otorgar liquidez en moneda nacional o extranjera. Estas medidas suelen utilizarse junto con otras, tales como instrumentos a corto plazo para evitar una mayor pérdida de confianza, suministrar liquidez y permitir que los mercados de crédito locales operen normalmente y proporcionar fondos en caso de que los mercados no puedan. Pese a que en general la economía reacciona rápidamente a estas medidas, no queda claro si dan resultado para promover un crecimiento real. Además, pueden estar limitadas por la escasa disponibilidad de activos externos o créditos en moneda extranjera, el grado de monetización de la economía y la profundidad del mercado financiero.

La política fiscal puede servir como instrumento anticíclico para llevar la economía a su nivel de crecimiento potencial; en general sus efectos se observan después de un tiempo más prolongado que con las políticas monetarias. Estas medidas suelen presentarse en dos modalidades: recortes impositivos o aumentos de los subsidios. Entre otras medidas que también tienen efectos positivos sobre la demanda a mediano plazo se incluyen la política comercial (mediante modificaciones de los aranceles, restricciones a las importaciones o financiamiento de las exportaciones), la política sectorial (dirigida a sectores específicos, como la agricultura, las pequeñas y medianas empresas, el turismo, la industria y la construcción) y la política social y laboral para ayudar a los más afectados por la contracción de la actividad económica. Si bien los resultados no son inmediatos, estas medidas tienen un gran efecto sobre la demanda interna y sirven como medidas compensatorias esenciales. Sin embargo, su puesta en práctica puede afectar las cuentas públicas dado que, si se financian con nueva deuda pública, puede aumentar

la ya elevada deuda de las economías de la región. Por último, pueden ejercer presión sobre las cuentas externas, lo que conduce a una situación insostenible de déficits gemelos.

Por último, existen otras medidas que no tienen muchos beneficios inmediatos, pero contribuyen al crecimiento económico a largo plazo. Entre ellas se incluyen las inversiones en infraestructura, la creación de sistemas educativos y sanitarios, las políticas explícitas de creación de capacidad —dirigidas no solo a la educación y la capacitación sino también a alimentar y formar a determinados actores corporativos—, las reformas estructurales esenciales (en el área electoral, laboral, energética y otras) y la promoción de la cooperación y la integración regionales.

Los desafíos del futuro y el papel de la CEPAL

El marco de estabilidad y dinamismo económico que prevaleció entre 2003 y 2007 está cambiando notablemente y han reaparecido restricciones externas al crecimiento que parecían superadas. Las asimetrías entre la extrema movilidad del capital y la falta de regulación de los mercados financieros, por un lado, y la rigidez de la estructura productiva, su limitada diversificación y dependencia de las ventajas comparativas estáticas en la producción de bienes de uso intensivo de recursos, por el otro, amenazan el crecimiento económico y el desarrollo de la región. Dada la fuerte desigualdad en la distribución de los ingresos, esta contracción de la actividad económica podría perjudicar seriamente los avances logrados en cuanto a la democracia como forma de gobierno en la región.

Junto a estas inquietudes que requieren de urgente atención se plantea la necesidad de revisar los acuerdos globales. En este contexto, el Secretario General Ban Ki-moon ha reafirmado el papel indiscutible de las Naciones Unidas como foro universal para asegurar el suministro de bienes públicos mundiales relacionados con el desarrollo, como la estabilidad financiera, la salud de las personas a nivel mundial, la seguridad alimentaria y la estabilidad climática. Para reducir la desigualdad es preciso avanzar hacia una sociedad basada en el conocimiento y la innovación, que permita el pleno acceso a una educación de calidad para todos. Ello supone encontrar un nuevo equilibrio

entre el Estado, el mercado y la ciudadanía. Este legado tiene cuatro aspectos que pueden resultar de interés: en primer lugar, la importancia de crear y reinventar instituciones, ya sean públicas o privadas, basadas en la solidaridad o vinculadas con la comunidad; en segundo término, la creación de mejores formas de organización y evaluación de la gobernanza pública para asegurar la responsabilidad y la transparencia; en tercer lugar, cabe destacar que el rediseño institucional abarca instituciones tanto a nivel nacional como local e internacional; por último, esta tarea tiene como factor subyacente la construcción de lo que la CEPAL ha denominado el pacto fiscal, o sea, el establecimiento de acuerdos políticos explícitos o implícitos sobre el nivel, la composición y las tendencias en materia de financiamiento y gasto público.

La CEPAL mantiene el compromiso de apoyar a los países de la región en la ampliación del concepto de desarrollo, de modo que este sea verdaderamente sostenible en todos los aspectos, mediante una combinación más adecuada de investigación aplicada, cooperación técnica y capacitación, y su gran poder de convocatoria a nivel regional es un elemento importante en esta tarea. El poder de convocatoria y la capacidad analítica y política mencionadas cobran especial importancia en las condiciones económicas imperantes tanto a nivel mundial como regional y son de gran valor a la hora de lograr un consenso efectivo sobre asuntos tan cruciales para la región como la coordinación de propuestas para la gestión macroeconómica mediante políticas anticíclicas, la promoción y el manejo de acuerdos comerciales sobre la base del concepto de regionalismo abierto, la modernización de las estructuras productivas centrada en la economía real, así como en la tecnología y la innovación, la urgente necesidad de hacer un amplio replanteamiento del papel del Estado y la coordinación de acciones destinadas a lograr una mejor adaptación al cambio climático y una mitigación de sus efectos.

En otras épocas, la CEPAL destacó que, pese al éxito generalizado de la industrialización, persisten problemas como el nivel insatisfactorio de integración internacional, los recurrentes cuellos de botella externos, el crecimiento bajo e inestable, el desempleo, el subempleo y la pobreza y la creciente brecha de los niveles de riqueza e ingresos entre el centro y la periferia. Si bien en el nuevo contexto el mensaje es similar, en vez de abogar por la industrialización como único motor del crecimiento y el cambio técnico, la nueva estrategia de cambio estructural que defiende la CEPAL

se vincula conceptualmente a la idea de diversificación de la producción y las exportaciones, agregando valor mediante la innovación y ampliando y fortaleciendo las estructuras productivas.

Los marcos analíticos formulados recientemente por la CEPAL transmiten esta misma idea, que se destaca aún más por la perspectiva de las oportunidades creadas por diversas vías para el adelanto técnico en varios sectores productivos, sobre la base de la estructura de especialización de la producción de los países, más allá de la del sector manufacturero. De no lograrse la ejecución de una estrategia de cambio estructural, la inserción de la región en la economía mundial seguirá siendo insuficiente, las dificultades para competir con los países asiáticos aumentarán y se alzarán más cuellos de botella externos que entorpecerán el crecimiento y no permitirán la creación de suficientes puestos de trabajo, la superación de la pobreza y de la desigualdad ni la reducción de la divergencia en relación con los países desarrollados.

Si bien la CEPAL adaptó su línea de pensamiento al nuevo contexto, los conceptos analíticos empleados en las primeras etapas mantienen plena vigencia. De hecho, su reciente interpretación intelectual del crecimiento económico y el comercio internacional representa una progresión en el análisis y la sistematización del conocimiento empírico y se basa en su marco analítico clásico. En otras palabras, el proceso de producción del conocimiento refleja la importancia de la estructura tradicional y se adapta a la actual era de la globalización.

Una agenda de siete puntos para América Latina y el Caribe centrada en la economía real

Hasta el momento, la respuesta a la crisis se ha centrado en desbloquear el crédito y evitar mayores daños a la economía real. No obstante, en toda economía de mercado hay algunos sectores —los más importantes entre ellos son energía, transporte, finanzas y telecomunicaciones— que pueden afectar a toda la economía o, lo que es peor, paralizarla. Los efectos de los ciclos económicos y las crisis en el sector real han sido objeto de frecuentes análisis en términos de variables globales: producto, empleo y demanda.

No obstante, también existen efectos microeconómicos que influyen en el desarrollo económico. De modo que es momento de repensar las instituciones y normas que rigen los mercados financieros, así como las políticas que operan en el campo de la tecnología y la diversificación industrial, sobre todo en las economías que “cierran la brecha”. Todas las razones a favor de la intervención en el sistema financiero también valen para el sistema industrial y la importancia de adoptar políticas adecuadas para la creación de capacidades tecnológicas no puede ignorarse en un período de crisis financiera; de hecho, son más necesarias que nunca.

A continuación se presenta una agenda de siete puntos centrada en la economía real, que no es exhaustiva para América Latina y el Caribe:

1. La crisis financiera entraña más que un impacto sistémico en las variables macroeconómicas agregadas y conduce a la recomposición de la estructura microeconómica, lo que a su vez determina la respuesta de la economía a la crisis.
2. En situaciones de crisis, las empresas y sectores readaptan sus capacidades, procesos de aprendizaje y estrategias de producción e inversión. La reorganización de la estructura productiva puede traer aparejada la destrucción de determinadas capacidades productivas, tecnológicas y humanas.
3. Las estructuras industriales y tecnológicas no son menos sistémicas que las finanzas y los efectos dominó también están presentes en la economía real. La rigidez de las capacidades tecnológicas y productivas supone que estos efectos sean más difícilmente reversibles en la economía real que en los mercados financieros.
4. Las capacidades de los nuevos paradigmas de ciencia, tecnología y producción servirán para salir de la crisis actual y determinarán el reposicionamiento de la región en la economía mundial.
5. Enfrentar la crisis significa pensar en el futuro y entender que, hoy más que nunca, es preciso aplicar políticas industriales y tecnológicas activas.

6. Una buena combinación de políticas consiste en medidas para evitar la destrucción de las capacidades tecnológicas y productivas y nuevos incentivos para la acumulación y adopción de nuevas tecnologías.
7. Para enfrentar la incertidumbre es necesario anticiparse en el ámbito tecnológico a fin de tener un panorama completo de los futuros paradigmas de producción, estableciendo asociaciones entre científicos, ingenieros, industriales y funcionarios públicos.

Conclusiones

El principal problema que se plantea ahora es cómo reforzar los vínculos —que siempre han sido tan esquivos en la región— entre el desarrollo económico, el desarrollo social y la sostenibilidad ambiental. Hay que reconocer que estas tres dimensiones son igualmente importantes y deberían avanzar juntas, reforzándose unas a otras.

Se espera que las economías de América Latina sufran en 2009 una importante desaceleración del crecimiento económico, cuyo aumento previsto no superará el 2%, tras cinco años de expansión constante. Si bien en un principio la crisis pareció repercutir solo en los países más integrados a los mercados financieros y la economía internacional (como la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia y México), hoy se prevé que como consecuencia de una nueva fase de la crisis también se vean afectados los precios de los productos básicos. Mientras que esto perjudicaría mucho a la Argentina, Bolivia, el Ecuador, el Perú y la República Bolivariana de Venezuela, en Centroamérica y el Caribe, ambos importadores netos de productos básicos, la baja de los precios de estos productos mitigaría y compensaría parcialmente las consecuencias de la desaceleración económica mundial.

El diseño de respuestas coordinadas para enfrentar las actuales condiciones económicas conlleva la búsqueda activa de complementariedades entre crecimiento y equidad y entre competitividad y cohesión social, entre estos dos pares de objetivos y el desarrollo democrático y entre el desarrollo económico y la sostenibilidad ambiental. Si bien estas metas a menudo entran

en conflicto y plantean múltiples dilemas vinculados al diseño de políticas, es necesario encontrar maneras creativas de alcanzarlas en forma simultánea a mediano o largo plazo.

Por tanto, la respuesta adoptada por cualquier país ante la actual crisis financiera mundial debe implicar la responsabilidad ética de reconocer y fortalecer las interrelaciones entre las políticas económicas, sociales y ambientales, sumada al igualmente importante progreso democrático de la región. Esto es crucial en el contexto actual de incertidumbre respecto de los beneficios económicos y sociales de la democracia, la integración económica mundial y el progreso desigual hacia la integración regional y subregional.

