

# Tiempos de incertidumbre

**Tras una década de progreso social y económico, América Latina se enfrenta a situaciones más difíciles**

*José Antonio Ocampo*

**H**ACE poco, América Latina era un ejemplo de próspero crecimiento económico. Mientras que las economías avanzadas padecían una grave recesión durante la crisis financiera de 2008–09 en Estados Unidos y Europa occidental, seguida de un leve repunte, las economías de mercados emergentes, así como América Latina, parecían ser la promesa de un renovado crecimiento económico mundial.

La década 2004–13 fue, en muchos sentidos, excepcional en cuanto al crecimiento económico y más aún en cuanto al avance social de América Latina. Algunos analistas denominan a este período como la “década de América Latina”, un término acuñado en contraposición a la “década perdida” de los años ochenta, cuando una enorme crisis de deuda generó una grave recesión en la región.

Pero este panorama positivo ha cambiado radicalmente. En 2014, el crecimiento per cápita se detuvo y se considera que la promesa se esfumó en buena parte de la región. El súbito deterioro de las perspectivas de la región también refleja cambios significativos en la coyuntura mundial que afectan el desempeño económico de la región, por ejemplo, la caída sustancial de precios de las materias primas, que siguen siendo la columna vertebral de las exportaciones de la región (y especialmente de América del Sur), y la moderación global del comercio mundial. Para recuperarse, América Latina debe emprender reformas a fin de diversificar su economía y actualizar tecnológicamente la estructura de su producción a efectos de depender menos del comportamiento de las materias primas.

Cartagena, Colombia, a la mañana.

## Buen desempeño

Aunque 2004 marcó el inicio de la denominada década de América Latina, algunas mejoras económicas habían empezado años antes. Desde los años noventa, la mayoría de esos países han tenido bajos déficits fiscales. El fortalecimiento de las bases tributarias facilitó la expansión del gasto social, que se había reducido notablemente en los años ochenta. La inflación de la región, que en 1990 trepó a casi el 1.200%, cayó a niveles de un solo dígito en 2001. Todos estos logros son significativos. Pero el más notable, dado el precedente de la crisis de endeudamiento, ha sido la marcada reducción de la relación deuda externa/PIB que tuvo lugar en 2004–08. Al mismo tiempo, los países de la región acumularon grandes reservas en divisas. La deuda externa, deducidas dichas reservas, se redujo, en promedio, del 28,6% del PIB en 1998–2002 al 5,7% en 2008 (véase gráfico 1). Si bien la tendencia descendente se interrumpió en 2008, cuando la región dejó de tener los superávits en cuenta corriente de que había gozado a partir de 2003, seguía siendo históricamente baja en 2014: solo un 8%.

Como los coeficientes de endeudamiento bajos hacen más probable que una nación pueda pagar sus préstamos a tiempo, la mayoría de los países latinoamericanos lograron un extraordinario acceso al financiamiento externo. A mediados de la década de 2000, las tasas de interés reales (descontada la inflación) de los préstamos externos a América Latina retornaron a niveles bajos no observados en la región desde la segunda mitad de los años setenta, antes de la devastadora crisis de deuda que dio origen a la década perdida. Los prudentes coeficientes de endeudamiento permitieron que las autoridades monetarias de varios países emprendieran políticas expansionistas para contrarrestar los efectos adversos de la grave recesión en las economías avanzadas. En particular, todos los grandes bancos centrales redujeron sus tasas de interés, y varios gobiernos aumentaron el gasto del sector público para ampliar la demanda interna. Esta capacidad para aplicar políticas económicas que contrarrestaban el ciclo económico en lugar de reforzarlo no tenía precedentes en la historia de la región.

Desde 2004 hasta mediados de 2008 el crecimiento económico promedio fue 5,2%, el mejor que la región había experimentado desde 1968–74 (véase gráfico 2). Además, en muchos países trajo aparejado un auge de inversión. La inversión, como porcentaje del PIB, creció a niveles apenas menores que el máximo alcanzado antes de la crisis de endeudamiento de los años ochenta, y más altos si se excluye a Brasil y Venezuela.

Y luego de una breve y marcada desaceleración del crecimiento económico en 2009, que en algunos países fue una profunda recesión, especialmente en México, el crecimiento se recuperó y alcanzó en promedio un 4,1% anual en 2010–13. Para la mayoría de los países, el crecimiento realmente excepcional tuvo lugar de 2004 a mediados de 2008, aunque las economías de Panamá, Perú y Uruguay crecieron a más del 6% en promedio durante toda una década: de 2004 a 2013.

Desde los años noventa, toda la región también ha experimentado mejoras duraderas en el desarrollo humano gracias al aumento del gasto social como proporción del PIB. Este aumento facilitó la expansión de la educación, la salud y otros servicios sociales. Estas mejoras pueden caracterizarse como un “dividendo democrático”, pues tuvieron lugar tras el retorno de América Latina a la democracia en los años ochenta.

Entre los cambios sociales más beneficiosos de la década pasada se destacan la gran reducción de la pobreza y las mejoras conexas en los mercados laborales y la distribución del ingreso. Según los datos de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL) y de la Organización Internacional del Trabajo, el desempleo de la región bajó del 11,3% en 2003 al 6,2% en 2013. El empleo en el sector informal, en el que los trabajadores realizan actividades de baja productividad, ya sea en forma independiente o en empresas muy pequeñas, cayó del 48,3% del empleo total en 2002 al 44,0% en 2014, y la población de 15 a 64 años con empleo aumentó en 4,6 puntos porcentuales.

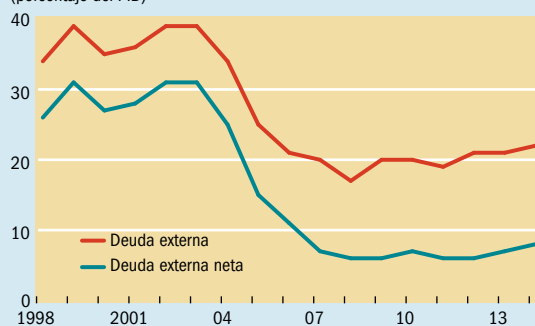
La distribución del ingreso también mejoró notoriamente en la mayoría de los países latinoamericanos. Este hecho, además de contrastar con el historial de la región, difiere del aumento relativamente generalizado de la desigualdad de estos últimos años (véase “La mayor desigualdad del mundo” en esta edición

Gráfico 1

### Disminuye la deuda

Desde cualquier punto de vista, como porcentaje del PIB de América Latina, la deuda externa se redujo drásticamente en esta última década.

(porcentaje del PIB)



Fuente: Estimaciones del autor basadas en datos de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe.

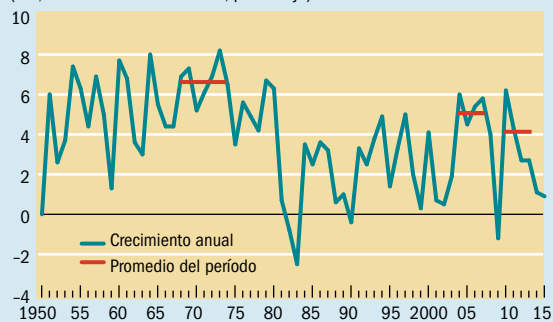
Nota: En la deuda externa neta se ajusta el total del endeudamiento externo para tener en cuenta las reservas en moneda extranjera.

Gráfico 2

### Lo mejor en décadas

Entre 2004 y 2008 el PIB de América Latina creció a la tasa más rápida desde la década de 1970.

(PIB, tasa de crecimiento anual, porcentaje)



Fuente: Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe.

de  $F&D$ ). Esta disminución de la desigualdad, junto con el crecimiento económico, dio lugar a una impresionante reducción de los niveles de pobreza y al crecimiento de la clase media. En 2002, el porcentaje de población latinoamericana que vivía en la pobreza era mayor que en 1980, según los datos de la CEPAL (2014). Pero el número de pobres disminuyó en 16 puntos porcentuales en el transcurso de la década subsiguiente, y la pobreza extrema se redujo la mitad de esta cifra. La única reducción similar de los niveles de pobreza tuvo lugar en los años setenta, gracias al veloz crecimiento económico de ese período. Con la reducción de la pobreza, la clase media (gente que vive con ingresos entre US\$10 y US\$ 50 diarios, según la definición del Banco Mundial) creció en alrededor del 23% al 34% de la población.

Sin embargo, estas mejoras sociales deben considerarse con cuidado. En muchos países aún predomina la informalidad en el mercado laboral. En gran medida, las mejoras de la distribución del ingreso constituyeron una reversión de la creciente desigualdad de los años ochenta y noventa. Y aun con las mejoras de la desigualdad, América Latina sigue teniendo una de las peores distribuciones del ingreso a nivel mundial. Además, la mejora de la disponibilidad de servicios de educación y cuidado de la salud no estuvo acompañada de mejoras en la calidad de los mismos. Por ejemplo, los estudiantes latinoamericanos tienen bajo puntaje en el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la OCDE. La educación de alta calidad es esencial para desarrollar los sectores de tecnología avanzada que producen bienes y servicios de alto valor, esenciales para que América Latina recupere el crecimiento dinámico.

### Fin de la bonanza

A diferencia de la década idílica que terminó en 2013, el desempeño económico reciente de América Latina ha sido pobre. En 2014, el crecimiento cayó a tan solo el 1,1%, apenas por encima del actual escaso 1,0% de crecimiento de la población de la región y, según el FMI y la CEPAL, en 2015 la tasa será similar o aun menor (véase gráfico 2). La inversión también

disminuyó en 2014, y seguirá disminuyendo en 2015. Las tasas de pobreza se han estancado en los niveles de 2012 (véase gráfico 3) y, aunque todavía no hay datos exactos, al parecer lo mismo sucedería con la distribución del ingreso. El desempleo se ha mantenido bajo, pero en 2014 se redujo la proporción de población activa con empleo.

Sin embargo, la evolución reciente de América Latina presenta diferencias regionales significativas. La marcada desaceleración es esencialmente un fenómeno de Sudamérica, que en 2014 creció un 0,6%, frente al 2,5% de México y Centroamérica.

## La región es menos capaz de contrarrestar shocks externos adversos que en 2008 y 2009.

Además, Venezuela entró en una grave recesión en 2014, que se agudizará en 2015 y, según el FMI (2015), las dos economías sudamericanas más importantes, Argentina y Brasil, también experimentarán recesiones moderadas en 2015. La mayoría de los restantes países de Sudamérica ha seguido creciendo, pero en 2014 experimentaron una desaceleración (Chile, Ecuador, Perú, Uruguay) o la están experimentando en 2015 (Colombia). Las excepciones son Bolivia y Paraguay, que seguirán creciendo al 4,0% o más en 2015. En el norte de la región, México crecerá, aunque a una tasa algo floja: 2,1% en 2014, y se estima un 3,0% en 2015. Eso prolonga la tendencia mediocre de la economía del norte de la región, que entre 2004 y 2013 creció a una tasa promedio del 2,6%, la segunda más baja de América Latina. Por consiguiente, en el norte de América Latina, el mejor desempeño corresponde a América Central (excepto El Salvador y Honduras) y República Dominicana.

Si bien persisten algunos puntos fuertes, la región es menos capaz de contrarrestar shocks externos adversos que en 2008 y 2009, tales como menores precios de las materias primas o cambios en la política monetaria de Estados Unidos.

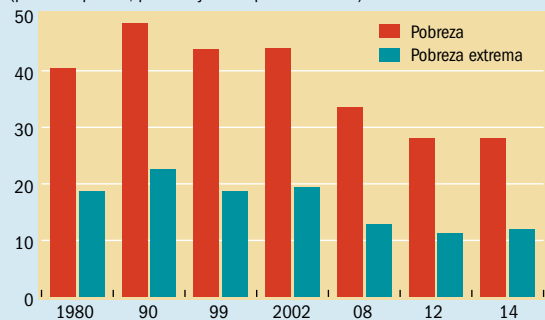
Una gran ventaja de la región es que sigue teniendo bajos coeficientes de endeudamiento externo que, aunque han comenzado a aumentar, permanecen bajos al deducir las reservas en divisas. Con algunas excepciones, esta posición de deuda neta favorable brinda a los países acceso a los mercados de capital privados y, como mínimo, permite a la mayoría de las autoridades monetarias evitar políticas contractivas para afrontar shocks. Pero, con los crecientes desequilibrios de la balanza de pagos (especialmente el déficit en cuenta corriente), y en algunos casos inflación creciente, las autoridades monetarias tienen menos margen de maniobra que durante la crisis financiera de 2008–09. De hecho, algunas, especialmente las de Brasil, se vieron forzadas a aumentar las tasas de interés para contrarrestar la inflación. Además, el mayor gasto público de estos últimos años ha limitado la capacidad de América Latina para utilizar la política fiscal a fin de apoyar el crecimiento de las economías afectadas por la menguante demanda internacional. En promedio, la región dejó de tener los superávits fiscales primarios (ingreso menos gasto antes del pago de intereses) de los que gozaba antes de la crisis.

Gráfico 3

### Menos pobres

Tras disminuir continuamente durante una década, los niveles de pobreza en América Latina se han estancado en estos dos últimos años.

(personas pobres, porcentaje de la población total)



Fuente: Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL).  
Nota: La CEPAL define la pobreza en función del costo en cada país de una cesta de bienes y servicios considerados esenciales.



Construcción del Museo Soumaya, Ciudad de México, México.

Sin embargo, el riesgo mayor radica en la cuenta corriente de la balanza de pagos. A pesar de los términos de intercambio muy favorables (entre los precios de las exportaciones y las importaciones), la región ha estado manteniendo déficits de cuenta corriente (que sobre todo mide la diferencia entre las exportaciones e importaciones de bienes y servicios, o sea, el gasto agregado que supera el valor del ingreso nacional). Una forma de entender esto es restar de la cuenta corriente las ganancias de los valores de las exportaciones generadas por las mejoras de la relación de intercambio con respecto al año previo al auge de las materias primas (2003). Según este cálculo, los términos de intercambio beneficiaron a América Latina por el equivalente de cerca del 7% del PIB en 2011–13. Pero la región, además de gastar todo lo que ganó, registró déficit en su cuenta corriente. Esto significa que, de hecho, en la región hubo un *gasto excesivo* durante el auge de las materias primas (gráfico 4). Otras estimaciones (FMI, 2013) indican que ese gasto excesivo fue incluso mayor. Las recientes depreciaciones de muchas de las monedas de la región a la larga ayudarán a reducir los déficits en cuenta corriente (al hacer más rentables las exportaciones y encarecer las importaciones). Pero a corto plazo las mejoras de la cuenta corriente provendrán sobre todo de la reducción de las importaciones resultante de la desaceleración económica.

### Influencia externa

El cambio de suerte de América Latina obedece en gran medida al vuelco de las condiciones externas benevolentes que fomentaron el auge. El excelente desempeño desde 2004 hasta mediados de 2008 reflejó la extraordinaria coincidencia de cuatro factores externos positivos: el veloz crecimiento del comercio internacional, el auge de precios de las materias primas, el abundante acceso al

financiamiento externo, así como las oportunidades de emigración y las crecientes remesas que los emigrantes enviaban a sus hogares.

Dos de estos factores positivos, las oportunidades de emigración y la veloz expansión del comercio mundial, han desaparecido, probablemente en forma permanente, a raíz de la crisis financiera de las economías avanzadas.

Las oportunidades de emigración a Estados Unidos están más limitadas que antes de la crisis, y el alto desempleo de España indujo a muchos emigrantes sudamericanos a regresar a casa. Las remesas, que ayudan a apuntalar la demanda en los países destinatarios, se han recuperado, pero siguen estando por debajo de los máximos de 2008.

Asimismo, el comercio mundial experimentó la peor contracción de la historia en tiempos de paz tras el colapso de la empresa de inversiones de Wall Street, Lehman Brothers, en septiembre de 2008. Si bien el comercio se recuperó velozmente, a partir de 2011 la tasa de crecimiento pasó a ser lenta. En general, según datos del FMI, a partir de 2007 el volumen de las exportaciones ha aumentado solo un 3,0% anual, el peor desempeño desde la Segunda Guerra Mundial y una fracción del 7,3% registrado entre 1986 y 2007.

El auge de precios de las materias primas se disparó en 2004 y, a pesar de que el aumento se interrumpió con la marcada contracción del comercio internacional, la recuperación también fue muy veloz. Los países más beneficiados por los términos de intercambio positivos fueron los exportadores de energía y minerales (Venezuela, Chile, Bolivia, Perú, Colombia y Ecuador, en ese orden), secundados por los principales exportadores agropecuarios (Argentina y Brasil). En cambio, los países importadores de petróleo se perjudicaron, especialmente los de América Central y el Caribe.

Pero la suerte cambió cuando los precios de las materias primas no petroleras empezaron a caer en 2012 y los precios del petróleo



colapsaron en la segunda mitad de 2014. Las economías exportadoras de energía y minerales beneficiadas por el auge pasaron a ser perdedoras, mientras que los países de América Central pasaron a ganar. La desaceleración económica de China es una

## América Latina no puede depender únicamente de las condiciones externas favorables.

causa importante de la implosión de las materias primas, ya que la demanda china ha sido el principal determinante de los precios de las mismas. Falta saber si este es un fenómeno a corto o largo plazo. Mis investigaciones con Bilge Erten (Erten y Ocampo, 2013) indican que los precios reales de las materias primas han seguido ciclos de largo plazo desde fines del siglo XIX. Si esta tendencia se mantiene, el mundo se encuentra en el comienzo de un largo período de precios descendentes de las materias primas.

Por lo tanto, de los cuatro factores que alimentaron el auge de 2004 a mediados de 2008, solo persiste uno: el buen acceso al financiamiento externo. En esencia, los ecos del colapso de Lehman suspendieron el financiamiento de los mercados de capital privados, pero solo por cerca de un año. Inmediatamente después, América Latina recuperó el acceso a los mercados de capital internacionales. América Latina casi triplicó la emisión de bonos anuales, de US\$3.500 millones mensuales en 2004–07

a US\$9.600 millones en 2010–14, y los costos de financiamiento para los países que emitieron bonos en los mercados de capital privados internacionales se han mantenido bajos. El clima financiero favorable se debe a los bajos coeficientes de endeudamiento y la abultada liquidez (efectivo) que flota en torno a los mercados financieros mundiales a raíz de las políticas monetarias expansivas de las principales economías desarrolladas que procuran reactivar sus economías aún débiles (véanse “Vigilar la marea” y “El contagio” en esta edición de *F&D*). La crisis del euro de 2011–12, la gradual reducción de las compras de bonos de la Reserva Federal de Estados Unidos, e incluso los shocks de materias primas de 2014 apenas han afectado el acceso de América Latina a los mercados de capital mundiales. Además, los pocos países que carecen de acceso a los mercados mundiales de capital privados —Argentina, Ecuador y Venezuela— han obtenido amplio financiamiento de China. Claro que las condiciones financieras mundiales pueden cambiar dadas las nuevas incertidumbres que rodean a la zona del euro debido a la crisis griega o si un giro de la política monetaria de Estados Unidos alejara los fondos de inversión de la región. Pero al momento de redactarse este artículo, el acceso de América Latina a los mercados mundiales de capital seguía siendo favorable.

### De cara al futuro

América Latina no puede depender únicamente de las condiciones externas favorables para impulsar el crecimiento económico en el futuro inmediato, sino que debe forjar condiciones favorables por sus propios medios. Y de ahí surge la necesidad de reformas.

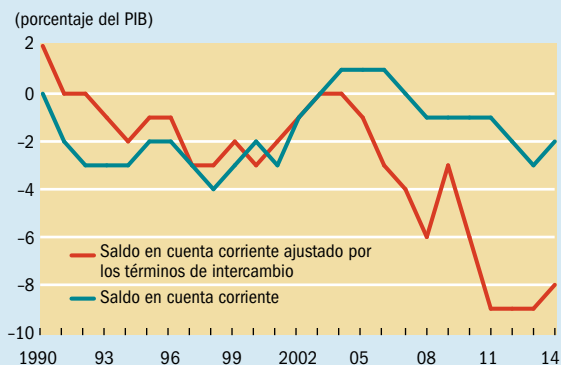


Trabajadores de nivelación de soja en barco, Puerto de Tubarao, Vitoria, Espírito Santo, Brasil.

Gráfico 4

**Gasto excesivo durante el auge**

A partir de 2003, América Latina obtuvo inmensos beneficios gracias al gran aumento de los precios de sus exportaciones en relación a sus importaciones. Sin embargo, con excepción de algunos años, e incluso teniendo en cuenta el gran aumento de los términos de intercambio, la región registró déficits en cuenta corriente.



Fuente: Estimaciones del autor basadas en datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Nota: El ajuste es una estimación de las pérdidas y ganancias de los valores de las exportaciones relacionadas con la mejora o deterioro de los términos de intercambio relativa a 2003. La línea azul representa el saldo real en cuenta corriente. La línea roja indica la magnitud del déficit en estos últimos años si no hubiera tenido lugar esa gran mejora de los términos de intercambio. Los términos de intercambio miden los precios de las exportaciones con respecto a las importaciones. El saldo corriente de la balanza de pagos mide las exportaciones menos las importaciones de bienes y servicios y las transferencias netas.

Pero las reformas deben trascender los enfoques tradicionales de *mercado* que estaban de moda en los años ochenta y noventa. El hecho concreto es que las reformas de mercado no han generado un crecimiento económico sólido. De hecho, el crecimiento del PIB entre 1991 y 2014, tras las reformas de mercado, fue del 3,2% anual, frente al 5,5% entre 1946 y 1980 con una intervención del Estado más activa. La baja productividad obstaculizó el desempeño económico y el crecimiento fue inestable.

Básicamente, este mediocre desempeño económico a largo plazo se debe a la inadecuada atención en actualización tecnológica del sector productivo, la gran desindustrialización, y al hecho de que la región se ha especializado en bienes (principalmente materias primas) que ofrecen limitadas posibilidades de diversificación y de mejoras en la calidad del producto. Esto se ha visto reforzado por el creciente comercio con China, que importa de América Latina casi exclusivamente bienes basados en recursos naturales. Al basarse en las exportaciones tradicionales, la brecha tecnológica se amplía, no solo con respecto a las dinámicas economías asiáticas, sino también en relación a las economías desarrolladas con uso intensivo de recursos naturales como Australia, Canadá y Finlandia.

Por lo tanto, es esencial que la región invierta en diversificar la estructura de su producción y ubique el cambio tecnológico en el centro de las estrategias de desarrollo a largo plazo. Esto no solo debería incluir la reindustrialización, sino también la actualización de la tecnología para la producción de recursos naturales y la generación de servicios modernos. Otro elemento esencial de esta política es diversificar el comercio con China apartándose de las materias primas. La necesidad de focalizarse en nuevas

tecnologías para aumentar la competitividad es fundamental dadas las magras perspectivas de crecimiento del comercio mundial.

Pero la región no debería limitarse a aumentar sus exportaciones. Una menor pobreza y una mayor clase media también son provechosas para los mercados internos. La mejor manera de explotar mercados internos más ricos es a través de la integración regional. Pero, a su vez, esto exige superar las significativas divisiones políticas que han bloqueado el avance de la integración regional en la década pasada. En particular, luego del firme crecimiento del comercio intrarregional de los años noventa en los dos principales procesos de integración sudamericanos —el MERCOSUR, inicialmente integrado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, la *Comunidad Andina* de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú— el desempeño ha sido más bien mediocre (véase “Hacer lo correcto” en esta edición de *F&D*).

En términos macroeconómicos, la condición más importante para una diversificación más dinámica de la producción es que los tipos de cambio reales sean más competitivos y menos volátiles. Esto debería formar parte de un cambio más decidido hacia políticas macroeconómicas que contrarresten los auges y las desaceleraciones del crecimiento y reduzcan la volatilidad que caracterizó a este último cuarto de siglo.

La región también debe realizar grandes avances en otras dos áreas: calidad de la educación e inversión en infraestructura. Sin una mejor educación, la escasez de trabajadores capacitados frenará el avance tecnológico que la región necesita. A su vez, la precaria infraestructura exige, como mínimo, duplicar la inversión en carreteras, puertos y aeropuertos, según el Banco de Desarrollo de América Latina (2014). Dichas inversiones deberían recurrir a alianzas entre los sectores público y privado, pero también requieren una mayor inyección de fondos del sector público.

Este plan de reformas es necesario. No es una cuestión de reformas de mercado, con el significado habitual de “reformas” en los debates políticos, sino de una mejor integración entre Estados y mercados. Y, por supuesto, esa integración también debe consolidar y promover el avance social, el logro más importante de la década pasada. ■

*José Antonio Ocampo es profesor en la Universidad de Columbia y Presidente del Comité de Políticas de Desarrollo del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Fue Secretario General Adjunto de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, y Ministro de Hacienda y Crédito Público, Ministro de Agricultura y Director del Departamento Nacional de Planeación de Colombia.*

**Referencias:**

Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe, 2014, *Panorama Social de América Latina (Santiago)*.

Development Bank of Latin America (CAF), 2014, *La Infraestructura en el Desarrollo Integral de América Latina (Caracas)*.

Erten, Bilge, y José Antonio Ocampo, 2013, “Super Cycles of Commodity Prices since the Mid-Nineteenth Century”, *World Development*, vol. 44, págs. 14–30.

Fondo Monetario Internacional (FMI), 2013, *Perspectivas económicas: Las Américas (Washington, mayo)*.

—, 2015, *Perspectivas económicas: Las Américas (Washington, abril)*.