

De la sustitución de importaciones a la crisis económica de 2002 en América Latina

RAFAEL PAMPILLÓN OLMEDO*

Este artículo analiza la situación de crisis económica que está afectando desde 2001 a los países de América Latina como consecuencia de los acontecimientos acaecidos en la región desde 1989 a 1998, por los problemas surgidos a raíz de las privatizaciones y la persistencia de la deuda externa. Finalmente, se indican las posibles soluciones y necesarias reformas que deben llevarse a cabo para superar la crisis y asegurar el futuro democrático y de desarrollo sostenido de todos los países de la zona.

Palabras clave: desarrollo económico y social, crisis económica, privatización, deuda externa, América Latina.

Clasificación JEL: O54.

1. Introducción

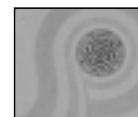
En el año 2002, América Latina (AL) experimentó la mayor caída en su crecimiento económico (-1,1 por 100) desde el año 1983 (-2,3 por 100). La evolución entre países no fue homogénea. Argentina, agobiada por una deuda externa de más de 130 mil millones de dólares y el fracaso en la búsqueda de un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, tuvo el peor resultado: su economía se contrajo en más de un 11 por ciento, extendiendo una recesión de más de tres años. Venezuela, con una situación complicada por su grave y larga crisis política, vio su economía decrecer en más de un 7 por ciento. La caída bordeó el 4 por ciento en Uruguay y Paraguay. En cambio Perú, México, Ecuador, República Dominicana, Chile y América Central registraron cifras positivas.

2002, fue el segundo año consecutivo de crecimiento negativo del PIB por habitante (-2 por

100), agravado por el hecho de que América Latina acumulaba cinco años de bajo crecimiento entre otros motivos por una coyuntura internacional adversa. Por primera vez desde fines de los años ochenta la región transfirió recursos financieros netos al exterior, los términos del intercambio siguieron deteriorándose y la inflación subió al 12 por 100, el doble que en 2001, tras ocho años de control de la estabilidad de precios. Como consecuencia, empeoraron las condiciones de vida de un gran número de latinoamericanos y la pobreza aumentó en 7 millones de personas.

Entre otros signos de debilidad destacan el incremento del desempleo y de la informalidad. La tasa de paro aumentó en la región desde un 8.4 por 100 en 2001 a 9.1 por 100 en 2002, mientras que los salarios disminuyeron, en promedio, en 1,5 por 100 pero en algunas de las economías más grandes supera holgadamente esa cifra, llegando al 16 por ciento en Venezuela y casi el 20 por ciento en Argentina. Incluso en Chile el desempleo se acerca a los dos dígitos.

* Catedrático de la Universidad San Pablo-CEU y Director del Área de Economía del Instituto de Empresa.



COLABORACIONES

Las esperanzas de un mejor año en 2003 se basaban en los indicios de recuperación a fines de 2002 y, sobre todo, en el esperado mejoramiento del escenario internacional. No se debe olvidar que los problemas en las grandes economías (Estados Unidos, Japón y Europa) afectaban a los países en desarrollo, que poco o nada podían hacer para contrarrestar la caída de su comercio internacional y de las inversiones y las alzas de precios de productos esenciales, como el petróleo.

2. Las políticas económicas llevadas a cabo entre los años 40 y finales de los años 80

El origen de la política económica intervencionista de los gobiernos latinoamericanos se encuentra en la Gran Depresión de la década de los años treinta. Esta famosa crisis económica indujo a una disminución notable de las exportaciones de los países de la región. El valor total de las exportaciones en el período 1930-34 fue un 48 por 100 menor que el existente entre 1925 y 1929. El motivo de esta disminución fue que los países receptores de sus exportaciones, como Estados Unidos, se encontraban en una profunda depresión económica. Las exportaciones se limitaban entonces a materias primas y a productos con poco valor añadido como el café, en el caso de Brasil, el cobre en Chile, la carne argentina o el azúcar en otros países.

Se inició entonces la política de sustitución de importaciones, que se acentuó a partir de los años cuarenta, y que duró hasta prácticamente finalizada la década de los años ochenta. El Estado asumió un papel muy activo en el proceso económico, creando una serie de empresas que actuaban en régimen de monopolio en sectores clave, tales como transportes, telecomunicaciones, petróleo, gas, siderurgia, alimentación y textil, con el objetivo primordial de proteger a la industria nacional frente a productores extranjeros y de acelerar la industrialización. Se frenaron las importaciones con una política manifiestamente proteccionista. La industria nacional, al no competir en los mercados internacionales, fue adquiriendo numerosos vicios.

Eran, por ejemplo, empresas con bajos niveles de productividad que producían únicamente para sus mercados, lo que les impedía alcanzar economías de escala.

El caso de Brasil fue distinto ya que, aunque sólo producía para su mercado, se trataba de un mercado muy grande lo que permitió crear grandes industrias que alcanzaban economías de escala y altos niveles de productividad (1). Sin embargo, al ser una economía cerrada y no estar expuesta a la competencia exterior, tenía bajos niveles tecnológicos y de calidad para poder competir internacionalmente.

Los países latinoamericanos sufrieron un largo período de proteccionismo y autosuficiencia. El Estado intervino para comprar empresas en quiebra. Para otorgar subsidios. Para controlar mercados y fortalecer poderes oligopólicos y monopólicos. La ineficiencia generalizada fue el resultado inevitable. Al ser países con bajos niveles de desarrollo, bajos niveles de renta y una reducida población con poder adquisitivo, tenían un consumo y ahorro pequeños, entrando en el llamado círculo vicioso de la pobreza del que sólo pudieron salir con inversión extranjera procedente del exterior. En la década de los años 70, aumentaron sus importaciones debido, también, a la subida de los precios del petróleo (2); en cambio, sus exportaciones y el ahorro extranjero captado disminuyeron como consecuencia de la crisis que estaban atravesando los países desarrollados. Para continuar creciendo, estos países decidieron endeudarse fuertemente (proceso facilitado por el descenso de los tipos de interés), en vez de frenar su crecimiento aplicando unas políticas restrictivas o de ajuste que hubiesen reducido la necesidad de ahorro extranjero.

Los países de la OPEP, con grandes ingresos en petrodólares en una época de crisis mundial, no fueron capaces de acometer suficientes programas de inversión como para agotar sus ingre-

(1) En este aspecto, Brasil siguió un proceso similar al de los Estados Unidos en el período 1880-1910.

(2) Las fuertes subidas de los precios del petróleo, en 1973, originaron grandes desequilibrios en las balanzas de pagos de muchos países latinoamericanos, que acudieron a los mercados financieros a enjugar sus déficit por cuenta corriente.



COLABORACIONES

CUADRO 1
DESARROLLO ECONOMICO Y CAMBIOS SOCIALES EN AMERICA LATINA

Periodo	Desarrollo económico	Cambios sociales
1880-1900	<ul style="list-style-type: none"> Inicio de la política de comercio exterior. 	<ul style="list-style-type: none"> Creación de una clase social alta. Aparición de un sector comercial y de una clase profesional.
1900- 1930	<ul style="list-style-type: none"> Crecimiento del comercio exterior. 	<ul style="list-style-type: none"> Aparición de la clase media. Comienzos del proletariado.
1930-1960	<ul style="list-style-type: none"> Inicio de la política de sustitución de importaciones e industrialización. 	<ul style="list-style-type: none"> Formación de una clase empresarial.
1960-1980	<ul style="list-style-type: none"> Estancamiento en la política de sustitución de importaciones. Inicio de una política de exportaciones. 	<ul style="list-style-type: none"> Conflictos sociales. Aparición de movimientos guerrilleros.
1980-1990	<ul style="list-style-type: none"> Escasez de intercambios comerciales. Crisis de la deuda externa, recesión económica, inflación y desempleo. 	<ul style="list-style-type: none"> Pérdida de bienestar de la población. Represión de los movimientos guerrilleros.
1990-1997	<ul style="list-style-type: none"> Apertura al exterior. Privatizaciones. Estabilidad macroeconómica. Creación de áreas comerciales regionales. Sensibilidad por la microempresa y por el microcrédito. 	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecimiento de la clase media. Reducción de la pobreza. Protagonismo de las ONG's. Democratización y pacificación. Sensibilidad por el problema de los indígenas y de la corrupción.
1998-2002	<ul style="list-style-type: none"> Tipos de cambio flotantes, depreciaciones del tipo de cambio. Bajo crecimiento económico, estabilidad de precios. Disminución de la inversión extranjera debido a la incertidumbre social, económica y política. 	<ul style="list-style-type: none"> Aparición de movimientos populistas. Aumento de la pobreza, del sector informal y de la globalización. Mayor presencia de las ONGD's. Reducción del nivel de vida.

Fuente: Thomas E. Skidmore and Peter H. Smith (1989) *Modern Latin America. Second Edition* y elaboración propia.

so financieros, generando un importante ahorro neto. Este exceso de liquidez acabó, en parte, y vía el sistema financiero internacional, en América Latina que absorbió estos recursos financieros a bajos tipos de interés, en la década de los años setenta.

A pesar del fuerte endeudamiento contraído, muchos países deudores siguieron con políticas monetarias y fiscales expansivas (no ajustándose a la crisis internacional), lo que exigía mayores créditos del exterior y, por tanto, más endeudamiento para financiar las importaciones y poder así seguir creciendo.

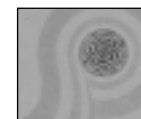
El segundo «shock» de los precios del petróleo (1979) generó efectos adversos en estas economías, ya debilitadas por la primera crisis del petróleo. Los países desarrollados, especialmente Estados Unidos, aplicaron políticas antiinflacionistas (políticas monetarias contractivas), reduciendo su tasa de crecimiento y sus importaciones, incluyendo las procedentes de América Latina. A lo anteriormente descrito, hay que unir un creciente neoproteccionismo de los países desarrollados que complicaba todavía más la exportación desde el Tercer Mundo.

En la Cuadro 1 se hace un resumen de la evolución económica y social de América Latina desde finales del siglo XIX hasta nuestros días.

3. Cambios en el papel del Estado. Periodo 1989-1998

Desde finales de los años ochenta los gobiernos latinoamericanos pusieron en marcha una serie de reformas estructurales que permitieron la apertura de sus economías a la competencia internacional. Estas reformas incluyeron estabilidad macroeconómica, apertura al comercio exterior con una mayor orientación de las economías a la exportación, reducción del intervencionismo estatal y de los niveles de gasto público, importantes programas de privatización, rebajas arancelarias, control de la cantidad de dinero, mejora en la financiación exterior, conquista de mercados externos y reforma en los mercados de factores (laboral y financiero). Se sustituyeron, además, los instrumentos tradicionales de intervención económica que venían utilizando los gobiernos (reglamentaciones, subsidios y monopolios estatales) por marcos regulatorios con objeto de garantizar el mejor funcionamiento del mercado.

Los procesos de privatización en América Latina se iniciaron a mediados de los años setenta en Chile, con anterioridad a los llevados a cabo a partir de 1979 en Gran Bretaña por Margaret Thatcher, si bien las primeras privatizaciones chilenas, realizadas por Pinochet, fueron una



COLABORACIONES

reacción a las expropiaciones realizadas por el gobierno de Salvador Allende. En los demás países de América Latina, las privatizaciones se iniciaron de una manera masiva a finales de la década de los años ochenta, como un elemento más de *un nuevo modelo económico*, y que surgió para dar respuesta a los problemas de estancamiento económico y de deuda externa que tenía la región.

Entre 1990-97, se realizaron novecientas privatizaciones que supusieron unos ingresos en las arcas públicas de 100.000 millones de dólares. Estos ingresos representaron, como media, en torno al 1 por 100 del PIB regional, el doble que el promedio de otras regiones. Latinoamérica es la región que más empresas estatales vendió en el mundo desde que la ex primera ministra Margaret Thatcher comenzara con las privatizaciones en Gran Bretaña, a mediados de la pasada década. Latinoamérica superó así a la Vieja Europa y a Asia en cuanto a número de empresas vendidas, con más de la tercera parte de los procesos de privatización.

Las causas de este cambio de política económica pueden encontrarse en: 1) Los brillantes resultados que estaban obteniendo las economías del Sudeste Asiático. 2) El cuestionamiento de la teoría keynesiana y la aparición de un grupo de economistas neoliberales más jóvenes a quienes se pidió que participaran en la gestión y aplicación del proceso de reforma. 3) El ritmo de crecimiento de la economía chilena que sirvió de modelo para otras experiencias dentro y fuera de la región. Es así como estos países emprendieron un conjunto de reformas económicas orientadas a transformar sus sistemas productivos, abrir sus economías, estabilizar sus precios y cambiar el papel del Estado en la economía.

Como fruto de estos cambios se consiguieron elevadas tasas de crecimiento económico, mayor equilibrio en las cuentas exteriores y precios más estables. La política económica aplicada en América Latina ha demostrado el éxito de las políticas orientadas hacia el mercado y hacia la estabilidad macroeconómica y fortaleció aún más la confianza de los inversores.

Por tanto, el nuevo modelo de desarrollo a largo plazo de América Latina se basó en dar

mayor protagonismo al sector privado y en el libre mercado, que son dos diferencias importantes con el modelo anterior de sustitución de importaciones. En tal sentido, se realizaron esfuerzos destinados a crear un sector público redimensionado. Se establecieron, también, regímenes de comercio internacional más abiertos y una tendencia a la integración internacional y a la creación de grandes áreas de libre comercio que favorecieron la estabilidad y el crecimiento. Junto a ello, se produjo un desarrollo importante de la financiación del sistema productivo: 1º) por la transformación del sistema bancario, que permitió una expansión de la financiación y un mejor acceso al crédito y 2º) a través de los fondos de pensiones privados, que intentaron incentivar el ahorro y contribuyeron a la financiación de las empresas a través de los mercados de capitales.

4. Estabilidad macroeconómica, privatizaciones y deuda externa

Es sabido que la estabilidad macroeconómica (baja inflación, estabilidad de los tipos de cambio, y equilibrios fiscales y exteriores), es un factor necesario para incentivar las exportaciones, la formación de capital y la creación de empresas. Por el contrario, la inflación y los desequilibrios insostenibles de las cuentas corrientes y del sector público avivan las expectativas de cambios de política, por lo que retrasan las decisiones de inversión privada y producen, además, una reasignación de recursos y de renta que no incentiva la mejora productiva. De ahí que un objetivo prioritario de los gobiernos latinoamericanos fuese conseguir la reducción de la inflación, como condición previa para que las políticas de liberalización de los mercados puedan proporcionar los signos adecuados que incentiven al sector privado a que emprenda nuevas inversiones y tome decisiones de producción.

En una economía de mercado el sistema financiero debe facilitar una eficiente utilización de los recursos, canalizando el ahorro hacia la inversión productiva. Los precios relativos, por su parte, han de funcionar como indicadores de



COLABORACIONES

la abundancia o escasez de recursos, así como de los deseos y necesidades de los consumidores. En este sentido, la estabilidad de precios proporciona a las empresas privadas la base necesaria para llevar a cabo las decisiones de inversión y producción, y posibilita a los inversores la estimación de los resultados de sus operaciones. Este marco no inflacionario es necesario para conseguir la eficiencia económica de las privatizaciones. La estabilidad de precios se convierte así en un elemento primordial para la eficiencia económica de las empresas, para el desarrollo del sistema financiero y la adecuada movilización del ahorro nacional hacia la inversión. En muchos países, los déficit fiscales crónicos han sido identificados como causantes de la inflación y de los desajustes externos. Efectivamente, durante la década de los años ochenta algunos gobiernos latinoamericanos utilizaron el recurso al banco central para financiar los déficit fiscales, con la consiguiente depreciación de la moneda.

Al examinar las causas del cambio en el comportamiento de la economía de América Latina en la década de los años noventa, hay que considerar el problema de la deuda externa y sus intentos de solución. En este sentido, tiene especial importancia la puesta en práctica del Plan Brady. El Plan produjo una reducción de la deuda externa y una caída significativa en el servicio de la deuda, que vino favorecida por el descenso en los tipos de interés internacionales. Esto supuso un restablecimiento de la confianza en las perspectivas económicas de la región y alimentó una creciente entrada de capitales extranjeros que permitió las privatizaciones y la reducción de los déficit presupuestarios.

En este sentido, las privatizaciones de empresas públicas han reducido las necesidades de financiación del sector público y han servido para reducir el efecto «crowding out» (expulsión) sobre el sector privado permitiendo su crecimiento y el de la economía. *Los swaps de deuda por capital* fueron el instrumento utilizado por la Iniciativa Brady para la privatización y para reducir la deuda contraída con los bancos comerciales extranjeros. La clave de estas operaciones es el bajo precio de la mayor parte de la

deuda en los mercados secundarios, donde se compra y vende la deuda bancaria pendiente.

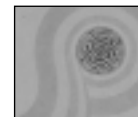
Una de las preocupaciones que plantean los swaps de deuda por capital es su potencial impacto inflacionario. Efectivamente, los *swaps* de deuda por capital generalmente suponen intercambiar deuda denominada en dólares por moneda local. Por tanto, si la deuda debe ser intercambiada por acciones *de empresas privadas*, el banco central debe emitir moneda local con la que los inversores puedan adquirir tales acciones. Ésta se añade a la cantidad de dinero en circulación y presiona al alza la inflación. Sin embargo, este obstáculo puede evitarse cuando la deuda se intercambia por *acciones de empresas estatales que van a ser privatizadas*.

Otra consecuencia importante de las privatizaciones fue desarrollar los mercados de capitales incrementando la cantidad y variedad de emisiones de capital en el mercado, así como el valor de las empresas. Y también hacer los mercados de capitales más atractivos para los inversores nacionales, permitiendo el aumento del ahorro nacional (3) y la reducción de la excesiva dependencia de la financiación exterior.

En este campo de la financiación es muy importante el papel desempeñado por el Banco Mundial y sus criterios de actuación en los procesos de privatización. Posiblemente sean cuatro las tendencias que está siguiendo el Banco Mundial y las agencias que de él dependen. La primera, es la tendencia a utilizar y descansar más en el sector privado. En segundo lugar, un mayor apoyo a la descentralización, es decir, un intento por conectarse con los gobiernos subnacionales. En tercer lugar, la tendencia a apoyar cada vez más aquellos proyectos que respeten el medio ambiente y, en cuarto lugar, dar preferencia a aquellos proyectos que alivien la pobreza.

Estos cuatro elementos son, a juicio del Banco Mundial, criterios para establecer prioridades y se han convertido en una especie de matriz donde proyectos que reúnan o cumplan con alguna de estas condiciones tienen más pro-

(3) En algunos casos, como el de Chile, el desarrollo del mercado de capitales ha permitido el crecimiento de las tasas de ahorro nacional y la reducción de los desajustes exteriores.



COLABORACIONES

babilidades de ser financiados. Proyectos con más de dos o tres de estas condiciones alcanzan una altísima prioridad. Es, por ejemplo, el caso de la reestructuración del sector eléctrico, donde se cruzan estos distintos criterios, incluido el último de alivio de la pobreza, en la medida en que el desarrollo de la infraestructura es una de los medios más eficaces para salir de la pobreza.

El principio básico que orienta al Banco Mundial en su apoyo a los programas de privatización, en los países en los que el Banco trabaja, es la existencia de marcos regulatorios adecuados. Con anterioridad, los préstamos del Banco se hicieron para operaciones de inversión sin prestarle mucha atención al marco regulador, ni a los mecanismos de fijación de tarifas, ni a cómo estaba estructurado el sector. La existencia de los marcos regulatorios adecuados es una condición necesaria para que el Banco opere en cualquier país que solicite apoyo o recursos para la reestructuración de un sector (4).

En este sentido la actuación del Banco va a depender de cómo la empresa pública actúa en el sector. Puede que el sector no haya llegado a su fase de privatización pero las empresas públicas tienen que operar como empresas comerciales, ser centros de beneficios, pagar sus impuestos e intereses sobre los recursos que le son prestados, tener capacidad de autofinanciación y rentabilizar sus activos.

5. ¿Se ha privatizado bien en América Latina?

A partir del año 2001, las protestas populares frenaron las privatizaciones en América Latina. En Perú, el Gobierno suspendió la venta de dos empresas eléctricas en Arequipa, en Paraguay se derogó la Ley de Privatizaciones, en Ecuador el

proceso de privatización parcial de los sectores eléctrico y telefónico tiene una fuerte resistencia y el Gobierno del Presidente Fox se vio obligado a posponer su proyecto de privatización del sector eléctrico y de la empresa pública petrolera (PEMEX). Es evidente que en un contexto de bajo crecimiento es más difícil que el pueblo acepte que las privatizaciones son buenas, porque los costes inmediatos —como la pérdida de empleos— son muy visibles y los gobiernos no son capaces de explicar los beneficios resultantes.

¿Cuáles son los objetivos que intentan alcanzar las privatizaciones?:

1) Desregular la economía con el fin de iniciar o incrementar la competencia en determinados sectores (telecomunicaciones, eléctrico, hidrocarburos, minería, etc.). De esta forma se intenta conseguir que el mercado estimule la economía, permitiendo un mayor crecimiento económico. En AL bastantes privatizaciones han transformado los monopolios públicos en monopolios privados, por lo que no se han generado incrementos en la competencia en los sectores y empresas públicas privatizadas. Como consecuencia los ciudadanos no han podido disfrutar de más, mejores y más baratos bienes y servicios.

2) Otra razón que debería tener AL para privatizar es reducir deuda pública externa. En AL, desgraciadamente en muchos casos, las privatizaciones han ido acompañadas de aumento de gasto público y de deuda pública y no de su reducción. Esto efectivamente es un punto sumamente débil ya que las privatizaciones no sólo deben contribuir a disminuir parte de la deuda pública, si no que deben también reducir el déficit público al quedar eliminados los déficit operativos (subvenciones) que las empresas públicas con pérdidas suponen para las arcas del Estado. Si, además, y tal como se ha demostrado, las empresas una vez privatizadas realizan una mejor gestión empresarial y, por tanto, cobrar mayores impuestos por los mayores beneficios que generan, el déficit público sería también menor.

3) Las experiencias de privatización en AL han adolecido, con frecuencia, de serios proble-



COLABORACIONES

(4) Ese marco regulador quiere decir básicamente: a) Transparencia en la toma de decisiones en los procesos de comercialización, es decir, ver con total claridad cómo se definen los precios. b) Clara definición de objetivos, qué es lo que el sistema persigue, hacia dónde se mueve el sector, que objetivos quiere cumplir y cuál es la coherencia en esos objetivos. c) Si hay una estructura legal adecuada que permita saber quiénes son los agentes, cuáles son las relaciones entre ellos, cuáles son sus responsabilidades en caso de incumplimiento de las obligaciones a las que están sujetos, cuáles son las instancias de apelación etc. Y d) si están bien definidas las condiciones de entrada y salida del sector.

mas de transparencia ya que la información no ha permitido realizar evaluaciones independientes. No dar publicidad del proceso de privatización supone que el público no dispone de información para juzgar temas tan importantes como la objetividad en la selección del banco asesor, la valoración de la empresa y los procesos de reclutamiento de los compradores potenciales. Es importante recordar que se debe privatizar con transparencia y con publicidad, porque así se reducen las posibilidades de corrupción y de uso de información privilegiada. Una mayor transparencia contribuye a la maximización de los precios, aumenta la credibilidad de los gobiernos y es a la vez coherente con los objetivos de democratización y participación de la sociedad en los asuntos económicos.

4) A pesar de su impulso al desarrollo económico, las privatizaciones suelen ser criticadas, sobre todo a causa de las reducciones de puestos de trabajo, a menudo necesarias para hacer competitivas las antiguas empresas públicas. La pérdida de empleos en las empresas privatizadas es traumática. Así, en Argentina, decenas de miles de trabajadores de las antiguas empresas públicas se han quedado sin trabajo. El desempleo ha crecido como resultado de las privatizaciones, pero también de la liberalización económica. Lo que ha provocado un grave problema social y una situación que alimenta manifestaciones antigubernamentales (5).

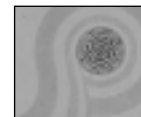
5) Probable perjuicio a las clases más necesitadas. Algunos ven en las privatizaciones un riesgo para las clases con mínimos recursos económicos. La prestación de servicios por parte de las empresas, antes públicas y ahora privadas, puede dejar fuera a los más necesitados por no ser rentable. Este inconveniente puede, en muchos casos, corregirse a través de una adecuada regulación previa a la privatización de las empresas que prestan servicios esenciales.

(5) Por el contrario, un estudio reciente de CHISARI, 1997, determinó que a la privatización de servicios públicos en Argentina «no se le puede atribuir el aumento en el desempleo observado desde 1993». Es más, la mayoría de las simulaciones, que aparecen en dicho estudio, muestran que una efectiva regulación de los servicios públicos privatizados puede conducir a una pequeña baja en el desempleo.

6) Concentración del poder económico. Si el proceso privatizador está mal implantado se puede producir una concentración de poder en un pequeño núcleo de empresas grandes. Los llamados «núcleos duros». Sin embargo, mucho más fundamento suelen tener las críticas a la insuficiente transparencia de los procesos de privatización que, a menudo, han beneficiado a grupos de empresarios ligados al poder político. Es un tipo de crítica que se repite en países como México o Bolivia. De ahí que el proceso de privatización deba hacerse con total transparencia, con el fin de reducir las posibilidades de corrupción, de colusión y de uso de información confidencial, elementos que originan ganancias privilegiadas en la venta de bienes públicos. Por otra parte, una mayor transparencia también puede contribuir a alcanzar otros objetivos. Al exponer el proceso a una mayor publicidad se facilita la detección oportuna de eventuales errores y se permite determinar si los objetivos establecidos por el gobierno —tanto en lo relativo al proceso de privatización como al resultado final— van siendo cumplidos de forma razonable. La transparencia facilita, además, el proceso de aprendizaje mediante la práctica, que es parte inherente a todo programa gubernamental de privatización.

6. La crisis del modelo, 1998-2002

Desde 1998, los malos resultados económicos de América Latina (estancamiento económico de la región), están poniendo en cuestión la viabilidad del modelo de desarrollo económico adoptado al inicio de los años noventa. La cuestión principal es si el llamado modelo económico de corte neoliberal (especialmente en lo que se refiere a la apertura al exterior, la privatización de las empresas del Estado y al ajuste macroeconómico) están haciendo zozobrar el objetivo del crecimiento económico, con resultados fatídicos en forma de aumento de paro y creciente elevación de los niveles de pobreza absoluta. Estos resultados decepcionantes de las reformas liberales están provocando en la región una nostalgia del pasado que está tomando cuerpo en políticas populistas y autoritarias en varios países,



COLABORACIONES

desde Venezuela hasta la Argentina. Los latinoamericanos están insatisfechos con los resultados de las reformas liberales y se sienten engañados.

Sin embargo, la respuesta correcta a estos problemas no está, como podría parecer, en las tesis populistas (intervención del Estado), en un régimen autoritario o en más proteccionismo (Venezuela parece ser una combinación fracasada de régimen autoritario con populismo) ya que, parece simplista atribuir al proceso de liberalización económica la debacle de países como Argentina y Venezuela.

Desde 1998, los malos resultados de la mayoría de los países de la región se puede analizar bajo tres ópticas: 1) Diseño de políticas macroeconómicas equivocadas (convertibilidad en Argentina). 2) Incapacidad de aplicar medidas coherentes de política fiscal (que incluyen sistemas fiscales amplios, justos y capaces de hacer frente al gasto público). 3) Incompetencia en el manejo de las políticas económicas (fiscal, monetaria y de tipo de cambio). Y 4) como ya hemos visto, desgraciadamente, las privatizaciones en AL no siempre se han hecho bien.

El crecimiento económico a largo plazo se consigue con apertura exterior, estabilidad macroeconómica (estabilidad de precios, equilibrio presupuestario y bajos tipos de interés) y confianza en las «instituciones», es decir, estabilidad política, respeto por los derechos de propiedad y buen funcionamiento y diseño de los sistemas legales. Hay varios países de la región que tienen malas instituciones y mucha corrupción (según Transparencia Internacional) que afecta negativamente a la inversión y, por tanto, al crecimiento. Según el Banco Mundial, hay pruebas de que los niveles altos de corrupción tienen estrecha relación con el bajo crecimiento económico y los bajos niveles de renta *per cápita* de muchos países. Se ha observado que la entrada de inversiones extranjeras está relacionada con los bajos niveles de corrupción. Por eso Chile atrae mucho capital extranjero y Ecuador o Venezuela muy poco.

Por tanto, las políticas económicas deben dirigirse a fomentar la confianza y credibilidad en las instituciones, creando un entorno jurídico que apoye y de seguridad a las empresas para

que retorne la inversión extranjera. Se debe eliminar poco a poco la dependencia de las materias primas (petróleo, por ejemplo) como motor fundamental de la economía, adoptar políticas económicas anticíclicas que permitan recaudar divisas e incrementar el ahorro en tiempos de auge, para poder contar, en épocas recesivas, con recursos para estimular la economía. Y, por último, abandonar políticas populistas que conducen a un incremento del gasto público y que generan tensiones inflacionistas. La aplicación de estas políticas debe hacerse en un contexto de conciliación y consenso que permita la firma de un pacto nacional basado en la diversificación de la economía, creando otras fuentes de riqueza además del petróleo, para permitir sentar las bases de un verdadero desarrollo económico. Solamente mediante una profunda reforma institucional y de consenso nacional, América Latina será capaz de salir del pozo en el que se encuentra.

En el populismo inflacionario no hay solución posible para los problemas sociales de AL. La región volverá a salir fortalecida de la crisis si se aceleran las reformas de estabilidad macroeconómicas, profundizan en las reformas estructurales, privatizan con las condiciones anteriormente expuestas, fortalecen las instituciones y los mercados y se hacen cumplir los derechos de propiedad.

Los países que no han cuidado estos criterios macroeconómicos fundamentales han acabado en crisis económica y en desestabilización política: Venezuela, Ecuador, Perú y Argentina son ejemplos relevantes. Por otro lado, en América Latina hay un claro desfase entre los cambios económicos y las demandas sociales. Es frustrante verificar que ningún país ha tenido éxito en completar las necesarias reformas estructurales (governabilidad y transparencia) con un régimen democrático.

Es cierto que algunos países como Chile, Brasil y México mantienen un crecimiento sostenido porque han sido capaces de elaborar y ejecutar una política macroeconómica coherente. Pero para no fracasar deben asegurar su continuidad completando las reformas estructurales, especialmente las relacionadas con la calidad del



COLABORACIONES

sistema fiscal. La tarea es compleja, pero no imposible, sobre todo porque disfrutaban de un régimen democrático y no tienen que luchar contra la inflación.

7. El problema de la deuda externa en América Latina

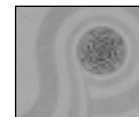
A comienzos de este siglo, América Latina se encontraba inmersa en una importante crisis económica y política, por lo que los inversores internacionales perdieron la confianza. Esto supuso un grave problema para la región, que dependía enormemente del ahorro externo para solucionar sus problemas estructurales. Los países latinoamericanos no presentan elevadas tasas de endeudamiento, pero tienen muchos problemas para afrontar a los prestamistas extranjeros. Debido a la dependencia que tienen de capitales extranjeros, se produce frecuentemente que los pagos de la deuda, contraída principalmente por el sector público, han de aplazarse o cancelarse con el coste que ello supone para el país en términos de confianza internacional, debiendo destinar cada vez más recursos al pago de los intereses de la misma y por tanto entrando en un círculo vicioso del que es difícil salir.

¿Por qué la deuda externa es un problema grave de los países latinoamericanos? *En primer lugar*, por su *escasa apertura comercial al exterior*. La gran mayoría de los países no están demasiado endeudados en relación a su PIB, en cambio sí es muy elevado el ratio exportaciones/PIB (6). El mayor problema de la deuda se encuentra en el sector público como consecuencia de los problemas de financiamiento de los países. Todos estos problemas se derivan de la inestabilidad de las políticas macroeconómicas emprendidas. Además, muchas de las políticas llevadas a cabo por los gobiernos no han hecho sino acrecentar los problemas existentes. Esto unido a un mercado proteccionista muy cerrado no crea sino mayores desajustes.

(6) Por ejemplo, la alta deuda externa y su composición ha constituido el problema crucial de la crisis Argentina. La Deuda Externa ha pasado del 52,4 por 100 en el año 2001 a 148,1 por 100 en el 2002. El 95 por 100 de la deuda externa es en moneda extranjera (dólares).

Es verdad que en algunos países de América Latina las cosas están empezando a cambiar, y no podemos medir a todos por el mismo rasero; así encontramos países como Chile o México que se están abriendo enormemente al exterior, de hecho sus ratios de deuda/exportaciones son de 169 y de 86 en 2002 frente a países muy proteccionistas como Brasil o Argentina cuyos ratios son 352 y 388, respectivamente. Es reseñable el hecho de que México y Chile sean en la actualidad los países latinoamericanos que experimentan un mayor crecimiento. Una buena solución para los países de Latinoamérica sería que el proyecto del ALCA (Asociación de Libre Comercio para las Américas) se desarrollara e integrara a todos los países de Latinoamérica. De esta forma crecerían sus exportaciones y con ello el PIB. Un claro ejemplo de esto es lo que ocurrió en Europa con la firma del Tratado de Roma, tras el cual se incrementó enormemente su PIB, además las exportaciones se multiplicaron por seis. Un ejemplo más cercano es lo acaecido en México con la firma del TLC (Tratado de Libre Comercio firmado en 1993 con Canadá y Estados Unidos). Para que esto diera resultado la introducción de Brasil en el Tratado es fundamental, ya que es la mayor economía de Latinoamérica y uno de los principales destinos de exportación de materias primas. Otro aspecto que debería darse es el cambio de las exportaciones, menos materia prima y más manufacturas (que conlleva una enorme volatilidad en las relaciones de intercambio). En algunos países este es un objetivo a muy largo plazo, pero países más evolucionados como Chile deberían intentarlo.

En segundo lugar, la inestabilidad macroeconómica: La gran mayoría de estos países tienen un crecimiento muy volátil. Como consecuencia de ello se agravan sus problemas de liquidez, algo que repercute en el pago de la deuda y, finalmente, aumenta la desconfianza de los inversores extranjeros. Al ser unas economías muy cíclicas nos encontramos con periodos de superávit y de déficit público, pero el problema es que la gran mayoría de los Estados no saben aprovechar los superávits obtenidos en la fase de recuperación para paliar los déficits de la parte baja del ciclo.



COLABORACIONES

CUADRO 2
PRINCIPALES INDICADORES (2002)

Concepto	Brasil	Argentina	México	Chile
Apertura exterior	26,8	20,9	57,8	65,4
% Deuda externa / Exportaciones	365	388	86	169
% Deuda externa / Deuda total	87	98	85	84
Tasa de ahorro nacional	15,1	19,7	17,6	19,5

Fuente: CEPAL.

En tercer lugar está el subdesarrollo financiero: La gran mayoría de la deuda externa está compuesta por pasivos en moneda extranjera. La mayor parte de la deuda se emite fuera del país, y, dada la debilidad de su sistema financiero, no son capaces de hacer frente a grandes emisiones. Ello provoca que no les concedan préstamos a largo plazo en su moneda nacional. Además, cada vez que uno de estos países devalúa, se encuentra de nuevo con problemas en el pago. La solución en este caso sería que pudieran recibir créditos en su moneda nacional para evitar estar tan expuestos. Pero aquí volvemos otra vez al círculo, hasta que no consigan solucionar sus problemas y consigan tener una moneda más fuerte no lo lograrán. Por ello deben primero arreglar otros problemas, como la política macroeconómica, para así mostrar a los mercados una mayor confianza en su moneda nacional.

Otra consecuencia más del subdesarrollo financiero es el escaso ahorro, las últimas crisis han mostrado como esto causa enormes problemas. Además, sin ahorro no hay inversión. Los indicadores nos muestran un desarrollo desigual en este aspecto, en países como México la tasa de ahorro desciende desde un 20 por 100 en 1999 a un 17,6 por 100 en 2002, en Brasil también desciende. Pero en países como Chile o Argentina parece que es un problema que se está solucionando, ya que los indicadores muestran que tras un enorme descenso en ahorro están recuperándose.

En definitiva, América Latina se encuentra actualmente con importantes problemas causados fundamentalmente por la volatilidad de sus políticas macroeconómicas y la inestabilidad política de sus países. Aunque el crecimiento y la situación son desiguales, el mayor problema al que se enfrentan es su excesiva dependencia

del exterior y la pérdida de confianza de los mercados internacionales. Para recuperarse deben llevar a cabo enormes medidas estructurales, tales como apertura al comercio exterior y, sobre todo, tratar de alcanzar una estabilidad política que permita desarrollar políticas macroeconómicas, que a largo plazo solventen los problemas de la región.

¿Cuáles son los motivos de las crisis de la deuda en América Latina? Los principales están recogidos en el Cuadro 2. Se podrían resumir en: 1) Una apertura relativamente baja con una relación deuda externa (DE) / Exportaciones alta, lo que pone en peligro los pagos, ya que no se generan las suficientes divisas, y sí incertidumbre entre los inversores que pueden retirar el capital o exigir mayores retornos. Esto es particularmente grave en Brasil y Argentina, mientras que México y Chile presentan mejores datos, lo que puede dar una idea de la diferente situación de unos y otros actualmente. 2) Una elevada deuda externa respecto del total de endeudamiento, siendo además en gran parte pública (excepto en Chile), lo que provoca desajustes de monedas y una mayor sensibilidad de las finanzas públicas ante alzas de tipos de interés externos. 3) Una tasa de ahorro privado muy baja, lo que agrava los problemas anteriores, limitando la capacidad de endeudamiento interno del gobierno por el peligro del *crowding-out*. 4) Una alta volatilidad macroeconómica, lo que genera insuficiencias de liquidez que pueden redundar en dificultades de hacer frente a la deuda.

8. Soluciones al problema

En primer lugar, habría que aplicar reformas importantes, tanto fiscales como monetarias, de forma que en los tiempos buenos del ciclo se



COLABORACIONES

logren superávits fiscales que se destinen a la reducción del endeudamiento, de esta manera en la parte mala del ciclo los rendimientos exigidos por los prestamistas sin duda serán menores, debido a que los ratios de la deuda y, por tanto, la calificación de riesgo-país habrán mejorado. Asimismo se deben realizar reformas en los mercados financieros y en el tratamiento de la deuda interna de manera que se fomente el ahorro privado y el endeudamiento interno en moneda nacional. De igual forma ha de controlarse la evasión de capitales y luchar contra la corrupción generalizada.

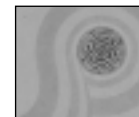
En segundo lugar las economías han de abrirse al exterior, lo que puede producir efectos negativos (paro), a corto plazo, pero que, por otra parte, va a aumentar las exportaciones y por tanto reducir el ratio deuda/exportación que por sus elevados valores genera tanta incertidumbre. Las políticas que se adopten han de tener como objetivo prioritario la inflación, debiendo además prestar especial atención a la estabilidad presupuestaria como medida de confianza para atraer la inversión directa extranjera. De esta manera se logrará aumentar la capacidad productiva del país y el empleo con lo que la confianza de los inversores aumentará y se asegurarán las divisas suficientes para el pago de la deuda. Para ello, también, probablemente sean necesarias reformas. De cualquier forma ha de asegurarse el cumplimiento con los compromisos contraídos como condición *sine qua non* para el restablecimiento de la confianza de los inversores y de la economía en el corto plazo.

Por último, es necesario avanzar en reformas que aseguren el futuro democrático de la región y terminen con la inestabilidad política que vive, lo que también redundará en mayores inversiones, menores primas de riesgo y, en definitiva, mayor solvencia de las economías. Todas estas medidas han de redundar en una disminución del endeudamiento externo de los países, y una mejora en las condiciones en las que estos hacen frente a esta deuda, asegurando, por otra parte, el capital necesario para los pagos en los vencimientos y mejorando, por tanto, la credibilidad en los países. De esta manera, se producirá el retorno de la inversión extranjera que tirará de la

oferta agregada, si es bien aprovechado con instituciones más democráticas y menos corrupción, aumentará la confianza de los ciudadanos provocando un aumento de la demanda interna, a la que sumamos el previsible incremento de las exportaciones, lo que tirará de la demanda agregada, logrando de esta manera crecimientos en los países con estabilidad de precios.

Bibliografía

1. ATIENZA, J. (2001): «La necesidad de nuevas recetas para una deuda externa persistente», *Revista de Economía Mundial*, número 5.
2. BALASSA, B.; BUENO, G.; KUCZYNSKI P. P. y SIMONSEN, M.H. (1989): «Hacia una renovación del crecimiento económico en América Latina», *Síntesis*, número 9.
3. BANCO MUNDIAL (2002): *World Development Indicators 2002*, Washington D.C.
4. BRIONES, A.; PAMPILLON, R.; GARLAND, G.; CORTIÑAS, F. y VERNA, V. (1996): «El nuevo modelo económico de Iberoamérica», *Fundación Popular Iberoamericana*.
5. CALCAGNO, A.; MANUELITO, S. y RYD, G. (2002): *Proyecciones Latinoamericanas 2001-2002*, División de Estadística y Proyecciones Económicas, Naciones Unidas, CEPAL, Santiago de Chile.
6. CASILDA, R. (2002): «Situación y perspectivas de la economía latinoamericana en 2002», *Boletín Económico de ICE*, número 2.728.
7. COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA (2002): *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*, Naciones Unidas, CEPAL, Santiago de Chile.
8. DENIZ, J. (2002): «América Latina: reestructuración productiva y cambios sociales», en PALAZUELOS, E. y VARA, M. J. (coord.), *Grandes Áreas de la economía mundial*, Ariel Economía, Barcelona, páginas 261 a 274.
9. EZPELETA, J. (2002): «Inflación, un peso débil y recesión económica: un círculo difícil de cuadrar», *Expansión Directa*, número de febrero de 2002.
10. GODED, M. y LARRU, J. M. (2001): «La política de cooperación al desarrollo de la Unión Europea», en GRAU, P. (coord.), *Políticas Comunitarias I*, Ediciones Pirámide, Madrid, páginas 65 a 106.
11. INTERNATIONAL MONETARY FUND (2002): *World Economic Outlook*, Washington D.C.
12. MAZARIO, C. y ZAMORA, A. (1998): «El impacto de la crisis asiática sobre América Latina», *Cuadernos de Información Económica*, número 136/137.
13. PAMPILLON, R. (1999): «Tendencias recientes en el crecimiento de América Latina», *Revista Cooperación Internacional*, volumen 2, págs. 59-66.



COLABORACIONES

14. PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2002): *Informe sobre el desarrollo humano*, Naciones Unidas, Nueva York.
15. SISTEMA ECONOMICO LATINOAMERICANO (2001): *América Latina y el Caribe: tendencias económicas luego del ataque a Estados Unidos del 11 de septiembre de 2001*, Secretaría Permanente del SELA, Caracas.
16. SKIDMORE, T.E. y SMITH, P.H. (1989): *Modern Latin America*, Second Edition. Oxford University Press.
17. SUBDIRECCIÓN GENERAL DE ESTUDIOS DEL SECTOR EXTERIOR (1997): «Un balance de las reformas en América Latina de los últimos diez años», *Boletín Económico de ICE*, número 2.544.
18. TANZI, V. y ZEE, H. (2001): *Tax Policy for Developing Countries*. Economic Issues 27, International Monetary Fund, Washington.
19. TORRES, G. (1997): Ponencia inaugural en la «Reunión Latinoamericana y del Caribe sobre privatización del sector eléctrico», Madrid, 30 de junio y 1 de julio de 1997.



COLABORACIONES

SERVICIO DE ATENCIÓN AL SUSCRIPTOR

El Boletín Económico de ICE pone a disposición de sus suscriptores un servicio telefónico y de fax, a fin de solucionar cualquier incidencia relacionada con la recepción, contenido, impresión e información de nuestras publicaciones

Teléf.: 91 349 39 65

Fax: 91 349 36 34

E-mail:

buzon.oficial@sgese.dgpolcom.sscg.mcx.es

*No dude en llamarnos,
le atenderemos personalmente*

ORDEN DE SUSCRIPCION

Sí, deseo suscribirme a las publicaciones que detallo a continuación de acuerdo con las tarifas siguientes:

	ESPAÑA	EXTRANJERO
	1 año	1 año
<input type="checkbox"/> Boletín Económico de ICE (38 números/año)	<input type="checkbox"/> 78 €	<input type="checkbox"/> 102 €
<input type="checkbox"/> Información Comercial Española. Revista de Economía (8 números/año)	<input type="checkbox"/> 60 €	<input type="checkbox"/> 72 €
<i>Suscripción a las dos publicaciones, descuento del 15 por 100</i>		
Total		

DATOS PERSONALES

Nombre y apellidos

.....

Empresa

Domicilio

D.P. Población

N.I.F. Teléf.

Fax

Firma

FORMAS DE PAGO

Cheque adjunto a nombre del Centro de Publicaciones del Ministerio de Economía n.º Entidad

Transferencia

ORDEN DE PEDIDO

Sí, deseo suscribirme a las publicaciones que detallo a continuación de acuerdo con las tarifas siguientes:

Título	Importe
Total	

Ejemplar suelto: Boletín: 4.50 €
Revista: 12 €

Extranjero: precio del ejemplar, más 1,5 € de gastos de envío.

DATOS PERSONALES

Nombre y apellidos

.....

Empresa

Domicilio

D.P. Población

N.I.F. Teléf.

Fax

Firma

FORMAS DE PAGO

Cheque adjunto a nombre del Centro de Publicaciones del Ministerio de Economía n.º Entidad

Transferencia



Información y venta: Paseo de la Castellana, 162, vestíbulo.
28071 Madrid. Teléf. 91 349 36 47. Fax: 91 349 36 34.
Suscripciones: Pza. del Campillo del Mundo Nuevo, 3.
28005 Madrid. Teléf. 91 506 37 40. Fax: 91 527 39 51.