

LA POLITICA ECONÓMICA EN UN CONTEXTO DE CRISIS

Foro “América Latina ante la crisis: problemas presentes y desafíos futuros”

Alicia Bárcena

CEPAL, 19 de noviembre de 2009.

Queridas amigas y amigos:

Hoy tenemos la oportunidad de compartir algunas reflexiones sobre la crisis y las posibles respuestas de política pública por parte de los gobiernos en el corto y en el mediano plazo.

Nuestra primera reflexión es que esta crisis no es sólo la expresión de una debilidad regulatoria de los sistemas financieros, ni tampoco el resultado exclusivo de una crisis moral, la ambición y la avaricia. Nuestra hipótesis es que esta crisis pone fin a “un estilo de desarrollo” y abre nuevos senderos para el debate económico, social y ambiental.

En segundo lugar, entendemos que el Estado debe volver a jugar un rol en la conducción de las estrategias de desarrollo de nuestros países. Entonces, debemos ser capaces, a partir de una mirada crítica sobre su desempeño histórico, de perfilar su rol, dotarlo de las herramientas suficientes y encontrar su lugar preciso, en equilibrio con el mercado y el ciudadano, buscando el balance óptimo de esta trilogía (estado-mercado-ciudadanía) en la dinámica del desarrollo.

De las dos reflexiones precedentes se desprende con naturalidad la necesidad de recuperar la idea de construir una estrategia de desarrollo de “largo plazo”. Debemos ser capaces de proponer e implementar una estrategia que compatibilice las respuestas de política a lo urgente con lo importante.

SOBRE LA CRISIS

Podemos afirmar, con toda claridad, que de esta crisis no somos responsables sino simplemente víctimas. A diferencia de otras crisis, esta se genera fuera de las fronteras de América Latina y nos sorprendió en un período histórico de bonanza y progreso que no se apreciaba en la región desde hace más de cuarenta años. Con tres elementos inéditos:

1. Sólidas políticas fiscales y menos deuda pública con mejor perfil
2. Mayor flexibilidad de los tipos de cambio y reservas internacionales sin precedentes
3. Superávit de cuenta corriente regional con crecimiento económico

Esto trajo a la región un amplio acceso a financiamiento externo y de acuerdo con su patrón de inserción se produjo un aumento sin precedentes del comercio internacional, tanto en valor como en volumen y un mejoramiento en términos de intercambio.

La región experimentó un quinquenio (2003-2007) en el que la tasa de crecimiento se expandió desde un 2,1% en 2003 a un 5,7 % en 2007. Este impulso le permitió a la región crecer todavía durante el 2008 a una tasa de 4,6%. Es decir, con un PIB per cápita creciendo más del 3% anual por cinco años consecutivos.

En el quinquenio 2002-2007 el número de personas que viven en la pobreza disminuyó en más de 10 puntos porcentuales, permitiendo que salieran de la pobreza 37 millones de personas. Respecto de la extrema pobreza o indigencia, las cifras también muestran resultados muy positivos: disminuyó en casi 7 puntos porcentuales, lo que equivale a 29 millones de personas.

Es ya casi un lugar común el señalar que América Latina es la región mas inequitativa del mundo, por lo que resulta auspicioso observar como, en este quinquenio 2002-2008, la desigualdad disminuyó de manera generalizada en la región, con la excepción de solo tres países. Las disminuciones son modestas, pero conociendo lo difícil que es cambiar la estructura de desigualdades en un país, estos resultados constituyen una muy buena noticia.

En dicho período, el empleo aumentó en cantidad y mejoró en calidad. La tasa de desempleo bajó en promedio de 11 a 7.5% entre 2003 y el 2008, y los ingresos laborales por ocupado aumentaron en casi todos los países.

Además, estos avances fueron obtenidos en ambientes democráticos y en el pleno ejercicio por parte de la ciudadanía de sus derechos civiles y políticos.

Este era el cuadro general que se apreciaba en América Latina y el Caribe cuando la crisis se desató, amenazando seriamente estos logros económicos y sociales.

En efecto, aunque como hemos señaladado muchas veces esta crisis nos tomó mejor preparados, la región no ha sido inmune a sus consecuencias. Así, en un panorama de marcados contrastes, con grandes diferencias entre Sudamérica, Centroamérica y el Caribe, observamos desde fines del 2008 una interrupción abrupta del período de crecimiento que vivimos entre los años 2002 – 2008 en el que se había conseguido mejorar paralelamente los indicadores sociales.

Para este año estimamos una contracción del PIB regional de entre 1,5% y 1,8%, un aumento del desempleo de 7,5% a 8,5% y, como consecuencia de ambos efectos un aumento de la pobreza y la indigencia de alrededor de un punto porcentual.

LAS RESPUESTAS DE POLÍTICA

Los gobiernos de la región han adoptado en general medidas contracíclicas orientadas a activar la demanda interna y políticas encaminadas a reducir los efectos sociales regresivos, tanto de la crisis como de las eventuales medidas de ajuste.

No obstante, la necesidad de proteger los gastos sociales y de infraestructura choca con la evolución más reciente, condicionada por las repercusiones de la crisis en la región, que han estrechado el espacio macroeconómico disponible para llevar adelante políticas anticrisis y ha acentuado la disyuntiva entre objetivos que compiten por el uso de los limitados instrumentos y recursos de los que disponen los gobiernos.

Así, la crisis ha colocado a la política fiscal de los países de América Latina y el Caribe en una situación compleja. Por una parte, los ingresos fiscales exhiben una importante reducción como resultado del menor nivel de actividad y de la caída de los precios de los productos

básicos (sobre todo en el caso de países sudamericanos). A su vez, los países han tomado medidas de estímulo fiscal y de compensación de los costos distributivos que supondrán un deterioro adicional de sus resultados fiscales..

Vivimos tiempos difíciles, pero en momentos como éste es cuando debemos mantener la calma y revisar las lecciones aprendidas de otras crisis.

La primera se relaciona con un problema que nos parece de la mayor importancia. La experiencia de América Latina nos muestra que tomó 14 años recuperar el nivel de los indicadores de crecimiento observados antes que se desatara la crisis de los años 80, pero se necesitaron 24 años para que la región alcanzara nuevamente los niveles de pobreza que exhibía antes de la crisis de 1980 (40.6%). Quiero decir algo tan simple como dramático: si nos cruzamos de brazos a ver como la crisis nos pasa por encima, podrá tomar un cuarto de siglo volver a tener los indicadores sociales que hoy día podemos observar.

La segunda es que esta crisis puso sobre el tapete una vez más la pendiente y persistente desigualdad, rasgo que acompaña desde larga data a las sociedades de la región y cuya transmisión es de carácter intergeneracional y mediante múltiples canales.

La tercera y muy vinculada con la anterior es que esta crisis ha puesto en evidencia la persistente heterogeneidad estructural en nuestra región, acentuada por la fuerte presencia de industrias procesadoras de recursos naturales, baja participación de sectores difusores de progreso técnico y mayor brecha de productividad frente a la aparición de nuevos paradigmas tecnológicos.

En cada país hay sectores que aprovechan las oportunidades del crecimiento y la innovación, pero siempre quedan al margen otros grupos que no logran integrarse, y que no lo conseguirán sin políticas explícitas que refuercen la complementariedad entre transformación productiva y equidad, el fortalecimiento de la política y la necesidad de nuevos pactos fiscales, que permitan la adopción de políticas públicas activas de innovación y productividad y protección social.

La cuarta es que la historia económica nos muestra que en la Gran Crisis el proteccionismo y las políticas pro cíclicas profundizaron y alargaron la crisis, acentuando los costos sociales de la misma. Evitar el proteccionismo comercial, financiero y ambiental es otra gran lección.

MÁS ALLA DE LA COYUNTURA

Los eventos de los últimos meses han abierto nuevos senderos para el debate económico, social y ambiental, dominado hasta hace no mucho tiempo por dogmas cuya validez no ha sido confirmada por los hechos. En los últimos 25 años hemos vivido bajo la esperanza que el mercado todo lo resuelve. La actual crisis pone fin a esa ilusión.

¿Qué significa esto en términos del futuro de la región? ¿Qué significa en términos de nuestra lucha por la igualdad? ¿Para nuestra lucha contra la pobreza? ¿Qué significa en términos de políticas públicas? ¿Cuál será nuestro aporte al combate contra el calentamiento global?

Son preguntas fundamentales, y no tienen respuesta solamente en la economía. Muchas de ellas son preguntas a la política.

América Latina cuenta hoy día con una ciudadanía más activa, más protagónica, pero a la vez más ajena de la política y aunque contamos con regímenes e instituciones democráticas, hay demasiada confusión respecto a los alcances de la política para la vida diaria de la ciudadanía.

La legitimidad de la democracia está fuertemente cuestionada por el sin número de demandas sociales cruzadas con sistemas políticos todavía incapaces de representar toda la diversidad que los países de la región contienen y cuyos Estados Nacionales están tensionados en su capacidad de ofrecer libertad, progreso y bienestar a sus ciudadanos al mismo tiempo que insertarse en el proceso globalizador

Un efecto fundamental de esta crisis económica global es el retorno de la POLÍTICA como protagonista principal en la construcción del futuro.

CINCO IDEAS SOBRE EL FUTURO

Estos desafíos viejos y nuevos que enfrenta la región y tan centrales para el desarrollo regional, seguirán formando parte del eje de nuestra reflexión y cierro con cinco ideas sobre el futuro.

1. En **primer** lugar, es necesario retomar la idea de “largo plazo” con el objetivo de la igualdad con enfoque de derechos para llegar a una sociedad de bienestar. Es necesario resolver los problemas de corto plazo de la crisis pero con la mirada puesta en el largo plazo. El futuro se construye con ideas, con liderazgos claros, con visiones estratégicas de largo plazo, pero también, y ello es esencial, con grandes acuerdos políticos y sociales que hagan viables los caminos al desarrollo y que den gobernabilidad democrática a nuestros países. Es imprescindible contar con una visión estratégica de largo plazo gestionada por la voluntad soberana y por la vía de las instituciones de la democracia, sin estos ingredientes no hay desarrollo posible para nuestros países.

2. En **segundo lugar**, bastante se ha escrito sobre el retorno del Estado, o sobre las nuevas funciones que el Estado debe desempeñar para dar solidez a los anhelos de desarrollo de la ciudadanía. Esto implica la búsqueda de un nuevo equilibrio entre Estado, mercado y ciudadanía y, por ende, la *creación y reinención* de instituciones, públicas, privadas, solidarias y comunitarias. Esto requiere el desarrollo de mejores esquemas de organización y evaluación de gestión pública para lograr la rendición de cuentas y la transparencia. Retomar lo público como el espacio de lo colectivo, del hacer de todos los ciudadanos y no sólo del gobierno o el Estado.

3. En **tercer lugar**, relacionado con el punto anterior, detrás de toda esta tarea, emerge la figura del Pacto Fiscal -entendido como la determinación del nivel y características de la presión tributaria socialmente aceptable, el nivel y asignación de los gastos públicos, y las posibilidades y límites al endeudamiento-, como un instrumento adecuado para consensuar

una serie de objetivos de políticas públicas sociales e institucionalizar un conjunto de mecanismos tendientes a mejorar y preservar los niveles de cohesión social.

El nivel de gasto público está condicionado por la capacidad recaudatoria de los países: la región recauda poco. En promedio la presión tributaria de América Latina es alrededor del 18% del PIB. Nivel muy bajo tanto en relación con otras regiones del mundo como con respecto al grado de desarrollo relativo de la región. Así en Centroamérica la carga tributaria es inferior al 15% del PIB, significativamente debajo del promedio latinoamericano y del resto de las regiones del mundo. En América del Sur, sólo Argentina, Brasil y Uruguay exhiben niveles de carga tributaria cercanas a las de países de similar desarrollo económico en tanto el resto está significativamente por debajo.

Esto pone de manifiesto que los sectores públicos tienen una capacidad muy limitada para responder a las demandas ciudadanas de bienes y servicios públicos destinados a atender sus necesidades colectivas, dado el grado de desarrollo económico alcanzado.

Pero la región no solo recauda poco, sino que además recauda mal; menos de un tercio de la recaudación corresponde a impuestos directos mientras que el grueso de la carga recae en impuestos sobre el consumo y otros impuestos indirectos con claros efectos regresivos.

Es de esta manera que los países de la región se encuentran en un círculo vicioso de tributación regresiva y recursos escasos, desigualdad en la distribución del ingreso y deslegitimación de las instituciones públicas y del rol del Estado.

Este estado de situación determina que los cálculos de incidencia de la tributación sobre la distribución del ingreso en la mayoría de los países de la región arrojen como resultado que los coeficientes de Gini después del pago de los impuestos sean mayores respecto de los existentes antes del cobro de dichos tributos, lo que indica la regresividad de los sistemas tributarios, ya que aumentan la concentración del ingreso.

Se destaca entonces la necesidad de fortalecer la tributación directa y generar un mejor balance entre ésta y la tributación indirecta. Cualquier intento por dotar al sistema tributario de un mayor impacto redistributivo requerirá de un rediseño del impuesto a la renta y de los impuestos patrimoniales, que les otorgue una mayor participación en la recaudación total, al mismo tiempo que un mayor grado de progresividad.

4. En **cuarto lugar**, la relevancia del volumen y calidad del gasto social en estos tiempos de crisis.

Entre los distintos rubros del gasto social, la asistencia social es eminentemente “pro-pobre”, aunque persisten las dificultades en su focalización. Destacan como más redistributivos los programas de lucha contra la pobreza, en particular los Programas de Transferencias Condicionadas. El porcentaje del PIB y del gasto social destinado a estos programas sigue siendo muy bajo considerando su potencial para vincular alivio de pobreza con acumulación de capital humano en los sectores más vulnerables, y más ahora, considerando el rol claramente contracíclico que podrían desempeñar frente al impacto más fuerte de la crisis en sectores de menores recursos y capital humano.

El dilema es cómo aprovechar este potencial en circunstancias en que el gasto social, como un todo, pueda verse amenazado por menores tasas de crecimiento, más desempleo y menor tasa contributiva amarrada al empleo.

5. En quinto **lugar** quiero referirme al tema de cambio climático. Estamos ante el dilema de entrar de lleno en una economía sin carbono para evitar que se rebasen los dos grados centígrados de temperatura planetaria que llevaría a un umbral irreversible para la humanidad como la conocemos.

Por ello, hay urgencia de revisar los pactos globales. En este contexto, se ha reposicionado el rol incuestionable del multilateralismo en la provisión de bienes públicos globales vinculados al desarrollo, tales como la estabilidad financiera mundial, la salud humana global, la seguridad alimentaria y la estabilidad climática. Los desafíos que los efectos del **cambio climático** representan para la humanidad, nos urgen a elaborar respuestas prontas, sólidas y de muy largo aliento. El debate sobre las opciones que se elijan hoy para la producción y el consumo de la energía cobra entonces una centralidad estratégica.

¿Cómo vamos a garantizar energía suficiente para abastecer las necesidades de la civilización y al mismo tiempo reducir la concentración de los gases invernaderos en un tiempo razonable para la supervivencia de la humanidad?

En definitiva: ¿cómo reforzar los vínculos entre desarrollo económico, desarrollo social y sostenibilidad ambiental, históricamente tan esquivos en nuestra región? Ello, sólo puede darse a partir de un reconocimiento de que estas tres dimensiones son igualmente importantes y deben progresar de manera simultánea y reforzándose mutuamente.

De todos estos factores surge la importancia de repensar el desarrollo, con amplitud de miras, a paso y medida que se reconstruye el orden económico internacional, con una profunda identidad latinoamericana y caribeña, que nos debe inducir a abordar la agenda del desarrollo desde la perspectiva de los países que forman nuestra región.

Debemos entonces plantearnos las preguntas en torno al tipo de pactos sociales y políticos que necesitamos para edificar un Estado fuertemente democrático, eficaz en la regulación y control de las fuerzas del mercado, impulsor de oportunidades de prosperidad para aquellos que las demandan, y protector suficiente para aquellos cuya vulnerabilidad los aleja, momentánea o permanentemente, de las oportunidades de bienestar.

Pero debe estar claro que no es el mercado el depositario de los valores y objetivos de la sociedad en su conjunto, como por ejemplo el de lograr igualdad de oportunidades con plena integración y cohesión social. Es urgente mejorar la percepción de aguda injusticia que prevalece en la región. Este es el verdadero dilema ético, que afecta el crecimiento y la estabilidad política.

Para esto es fundamental mejorar la calidad de la política y de la democracia y sus instituciones.

La agenda regional debe estar sujeta al escrutinio de la mayoría de sus ciudadanos. Debe implementar procesos de toma de decisiones a partir de una agenda que compatibilice el crecimiento económico, la igualdad y el cuidado del entorno. Pero esta agenda debe reivindicar el papel del Estado en la conducción de la política pública. No se trata de revitalizar un debate estéril acerca de la supremacía del Estado versus la del mercado, sino de ser conscientes de que éste no se hace cargo de la desigualdad y de la inclusión social. Se trata de construir una agenda pública donde cabe un sector privado pujante, pero comprometido con la necesidad de cuidar el ambiente que heredarán las generaciones futuras, y una ciudadanía robusta, dotada de derechos y posibilidades ciertas de ejercerlos.

Y para terminar, permítanme señalar que este no es el momento para el aislamiento y el proteccionismo, sino para el multilateralismo y la responsabilidad; una oportunidad de fortalecer la integración y la cooperación internacional con miras a evitar y resolver crisis futuras.

Muchas gracias