

AMÉRICA DEL SUR ANTES Y DESPUÉS DE LA PANDEMIA: RESTRICCIONES ESTRUCTURALES Y POLÍTICA ECONÓMICA

Martín Abeles (Director de la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires)¹

Buenas tardes a todas y todos. Muchas gracias por la invitación. Lo que quisiera hacer en esta presentación es brindar un panorama económico general de América del Sur, concentrándome en el pasado más reciente; esto es, en los años previos a la irrupción de la pandemia por COVID-19. Creo que el análisis de ese período nos puede aportar algunas claves para interpretar los desafíos que tienen por delante los países de la región. De hecho, si bien el título de la ponencia hace referencia a la situación de América del Sur “antes y después” de la pandemia, voy a explayarme más sobre el *antes* que sobre el *después*, con la convicción de que el *antes* —como bien saben los historiadores en sala— resulta indispensable para comprender, o intentar comprender, el *después*.

Lo que quisiera desarrollar a continuación se basa en un trabajo realizado juntamente con mis colegas Martín Cherkasky y Matías Torchinsky², y en diversas publicaciones de la CEPAL, abocadas a analizar el impacto de la pandemia en la región³. De todos modos, y siempre es necesario aclararlo, las opiniones o interpretaciones que realice aquí son absolutamente a título personal y, más allá de estar basadas en información en gran medida proveniente de esas publicaciones, no reflejan necesariamente el pensamiento de la CEPAL.

Permítanme comenzar identificando una serie de hechos estilizados que se observan en el sexenio anterior a la emergencia de la pandemia, que reflejan ciertos patrones de desempeño o tendencias estructurales que vale la pena tener en cuenta para analizar lo que puede ocurrir en la región en el futuro.

Primer hecho estilizado: una sistemática y bastante persistente desaceleración del crecimiento entre 2014 a 2019. La desaceleración se inicia, más precisamente, a mediados de 2014, que es un punto de inflexión esperable porque es el momento en que caen los precios internacionales de materias primas. Veamos algunos datos. Mientras entre 2004 y 2008, el

¹ Ponencia presentada en la Mesa de cierre de las VIII Jornadas de Historia de la Industria y los Servicios, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, publicada en *Revista de Historia de la Industria, los Servicios y las Empresas en América Latina*, N° 29 (diciembre 2021), pp. 139-147.

² Martín Abeles, Martín Cherkasky & Matías Torchinsky Landau (2021), "Economic Impact of Covid-19 in South America", en Vikas Rawal, Jayati Ghosh & C.P. Chandrasekhar (editores), *When Governments Fail. A Pandemic and Its Aftermath*, Tulika Books, New Delhi.

³ Por ejemplo, CEPAL, 'Sectores y empresas frente al COVID-19: emergencia y reactivación', *Informe Especial Covid-19*, No. 4, 2 de julio de 2020, Santiago de Chile; y CEPAL, 'Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones', *Informe Especial Covid-19*, No. 5, 15 de julio de 2020, Santiago de Chile.

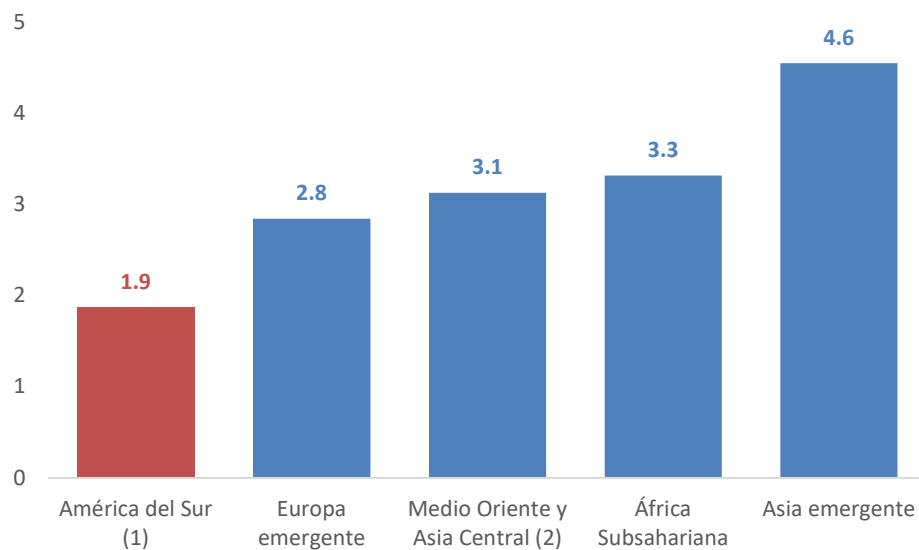
período de auge en los precios internacionales de materias primas, los países de América del Sur crecieron en promedio un 6,2% anual, en el sexenio 2014-2019 crecieron tan sólo 0,1% por año. Este promedio esconde un poco la magnitud de la desaceleración: en 2019 la tasa de crecimiento de los países de América del Sur llegó a ser negativa (-2,6%) y para 2020 (cuando todavía no se tenían indicios de la pandemia) se preveía un virtual estancamiento (apenas 0,2% de crecimiento anual en promedio).

Este promedio incluye algunos casos muy particulares, como el de Venezuela, que podrían inducir a una interpretación errónea. Pero aun excluyendo a Venezuela de la estimación, la caída en el ritmo de crecimiento fue muy significativa: de 5,7% en el período 2004-2008 a 1,9% en el período 2014-2019. Y si excluyéramos además a la Argentina y Brasil, que en ese momento también tuvieron un desempeño entre malo y mediocre (recordar en 2015 y 2016 el PIB de Brasil cayó cerca de 3,5% cada año), la tasa de crecimiento de los países de América del Sur se redujo de 5,5% a 2,7% en promedio entre los dos períodos considerados (es decir, a la mitad).

Dentro de ese promedio de 2,7% de crecimiento promedio anual del período 2014-2019 están incluidos los dos países de mejor desempeño relativo en América del Sur en esos años: Bolivia y Paraguay. Bolivia fue el país que más creció entre 2014 y 2019 (a una tasa de 4,3% anual), seguida por Paraguay (con 3,5%). Si uno excluyera adicionalmente a esos dos casos del cómputo del promedio (es decir, no solo a los tres peores sino también a los dos mejores), nos queda una tasa de crecimiento de 2,1% anual entre 2014 y 2019, un ritmo de crecimiento que apenas alcanza para absorber la tasa de crecimiento vegetativo de la población.

Como se observa en el siguiente gráfico, en el que se compara el crecimiento de América del Sur con el de otras regiones en desarrollo, este ritmo de expansión resulta bajo o mediocre no solo en relación con lo observado en la región en la primera década de este siglo sino también en relación con lo observado contemporáneamente en el Sur global.

Gráfico 1: Regiones en desarrollo. Crecimiento anual
(promedio 2014-2019)



Fuente: FMI y CEPAL

Notas: (1) Excluye Venezuela; (2) Excluye Libia y Yemen

El segundo hecho estilizado de la etapa anterior a la pandemia es la importante caída de la inversión. Tomando a todos los países de América del Sur, la tasa de inversión cae de 23 a 20% del PIB entre los dos períodos considerados. Aquí también uno podría excluir del cómputo a los países de peor desempeño relativo, y aun así se aprecia una caída importante. Excluyendo a la Argentina, Brasil y Venezuela la tasa de inversión cayó desde cerca de 24 a 22% del PIB.

El tercer hecho estilizado es el aumento de las brechas de productividad. En la CEPAL solemos referirnos a brechas *externas* e *internas* de productividad. Las primeras son las brechas de productividad que separan a los países de la región de los países más avanzados tecnológica e industrialmente. Medidas con respecto a la economía de los Estados Unidos, esas brechas tendieron a aumentar a lo largo del período considerado. Pero también tienden a aumentar las llamadas brechas internas, que son aquellas que reflejan la heterogeneidad estructural del sistema productivo, esto es, la brecha que existe entre los sectores de más alta competitividad y eficiencia productiva (típicamente los ligados a la explotación de recursos naturales) y el resto de los sectores económicos del aparato productivo local. Esas brechas también tendieron a aumentar en el sexenio 2014-2019.

Cuarto hecho estilizado: una muy significativa desaceleración de las exportaciones. Cuando se compara el período 2004-2008 con el período 2014-2019 se advierte una fuerte caída del ritmo de crecimiento de las exportaciones. Esta caída se verifica computando las exportaciones en términos de cantidades. (La aclaración es pertinente porque estamos comparando un período de precios internacionales de materias primas altos con un período de precios bastante más bajos.) El ritmo de crecimiento de las cantidades exportadas por los países de América del Sur cayó de 6,7% (2004-2008) a 1,5% (2014-2019). Se trata de una caída fenomenal que, como veremos, no es solo el producto de la desaceleración del ritmo de expansión del comercio global luego de la crisis internacional de 2008-2009 —que es otro hecho

estilizado de este período—, sino que responde a factores específicos de esta región (volveremos sobre este punto en breve).

Un quinto hecho estilizado de este período es la tendencia al aumento del endeudamiento externo de los países de la región, tanto originado en emisiones de deuda efectuadas por el sector público como por el sector privado. Salvo el caso que conocemos más, como puede ser el argentino, o el ecuatoriano, esta tendencia no necesariamente trajo aparejadas situaciones de inestabilidad o turbulencia macroeconómica, porque se trató de un período en el que en general prevalecieron tasas de interés bajas a nivel global. La elevada liquidez en los mercados financieros internacionales permitió que en el período considerado (2014-2019) el financiamiento fluyera de manera más o menos persistente hacia la región. En este marco, el endeudamiento externo de los países de América del Sur tomados conjuntamente pasó de entre 26% y 30% del PIB en 2011-2012 a 50% en 2019. Si no se han revelado mayores signos de preocupación en relación con este fenómeno (aunque del propio Fondo Monetario Internacional ha llamado la atención al respecto), eso tiene que ver con la continuidad de buenas condiciones de liquidez en los mercados financieros internacionales.

Último (sexto) hecho estilizado: la prevalencia de políticas fiscales entre neutras y procíclicas. Es probable que Chile sea una excepción en este sentido. Pero excluyendo ese caso particular, lo que uno tiende a advertir en los países de América del Sur es una política fiscal que parecía permanecer indiferente, que no reaccionaba de manera contracíclica, frente a la desaceleración mencionada, tratando de reanimar la actividad económica. El gasto público primario medido en términos reales tendía a crecer menos que el PIB y acompañaba más que compensaba el movimiento general del nivel de la actividad en buena parte de los países de la región.

Estos seis hechos estilizados están relacionados entre sí. No pretendo hacer una caracterización formal de estas interacciones, sino, más bien, una interpretación (digamos) apreciativa. Una primera conexión es la que existe entre la desaceleración del crecimiento económico y la inversión. Resulta esperable que si el ritmo de expansión de la actividad económica decae en la magnitud que se observó en el sexenio considerado (2014-2019), el gasto en inversión también tienda a caer de manera proporcional, o incluso más que proporcional, como consecuencia, entre otras cosas, de la operación del efecto acelerador.

La segunda conexión es la que existe entre la inversión y la productividad. Si, como hemos visto, cae el gasto de inversión, resulta altamente probable que la productividad no crezca en la medida que uno esperaría, o que uno desearía. Esto no quiere decir que los aumentos de productividad se produzcan exclusivamente como efecto de las inversiones en capital fijo, pero sabemos que en una medida significativa eso es así. Hay otras transformaciones (de organización, de gestión, etc.) que pueden mejorar la productividad, pero si la tasa de inversión está cayendo resulta difícil no perder terreno en materia de productividad con respecto a los países más avanzados.

Las exportaciones tendieron a estancarse o caer, según el país que uno mire, y esto tiene una relación con el mencionado ensanchamiento de las brechas de productividad. Al resentir la competitividad internacional de las economías de la región, el retroceso relativo en materia de

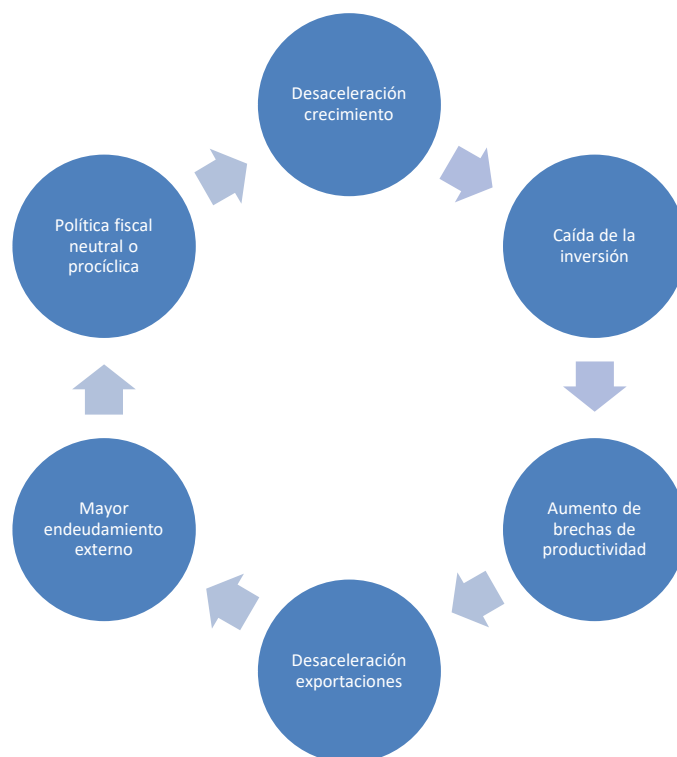
productividad tiende a consolidar un perfil exportador basado en ventajas competitivas naturales, es decir, un perfil exportador en el que pesan cada vez más las materias primas, o las manufacturas ligadas a la producción de materias primas. Esta es la tercera conexión. Es cierto que la región ya exhibía un fuerte peso de ese tipo de productos en su canasta exportadora. El punto que queremos hacer acá es que la primarización de las exportaciones se profundizó en el sexenio que precede a la irrupción de la pandemia.

Una cuarta conexión puede apreciarse entre la pérdida de dinamismo exportador y el aumento del endeudamiento externo. Con el estancamiento exportador, y el deterioro resultante en los saldos de cuenta corriente en las economías de América del Sur, es entendible que haya aumentado su endeudamiento externo, sobre todo en un contexto de elevada liquidez global como el que caracterizaba el período analizado. De no acceder a esa fuente de financiamiento, es probable que los niveles de actividad se hubieran resentido aún más.

Más allá de la facilidad con que la mayoría de los países de la región podía acceder al crédito internacional, la creciente dependencia del ingreso de capitales del exterior parece haber condicionado la política fiscal. No es de extrañar que, necesitados de crédito externo, los gobiernos se vieran inducidos a comportarse de la manera prescripta por lo que el economista indio Jagdish Bhagwati (trazando un paralelo con el complejo industrial-militar denunciado por Eisenhower), denominó el *Wall Street-Treasury Complex*, que como es sabido, apoyado en el pensamiento económico ortodoxo, suele exigir un comportamiento fiscal más bien conservador como prerequisite para proveer financiamiento. El paralelismo entre el creciente endeudamiento externo y el conservadurismo fiscal es la quinta conexión.

Lo que nos lleva naturalmente a la sexta conexión, entre política fiscal y crecimiento. Una política fiscal conservadora, que trata de atenerse a lo convencionalmente aceptado por los mercados internacionales de crédito, tiende a desestimular el crecimiento. Conexión que nos resitúa en el primer hecho estilizado, sugiriendo, como ilustra la siguiente figura, la presencia de un círculo vicioso (punto que retomaremos más adelante).

Figura 1: América del Sur. Hechos estilizados (2014-2019)



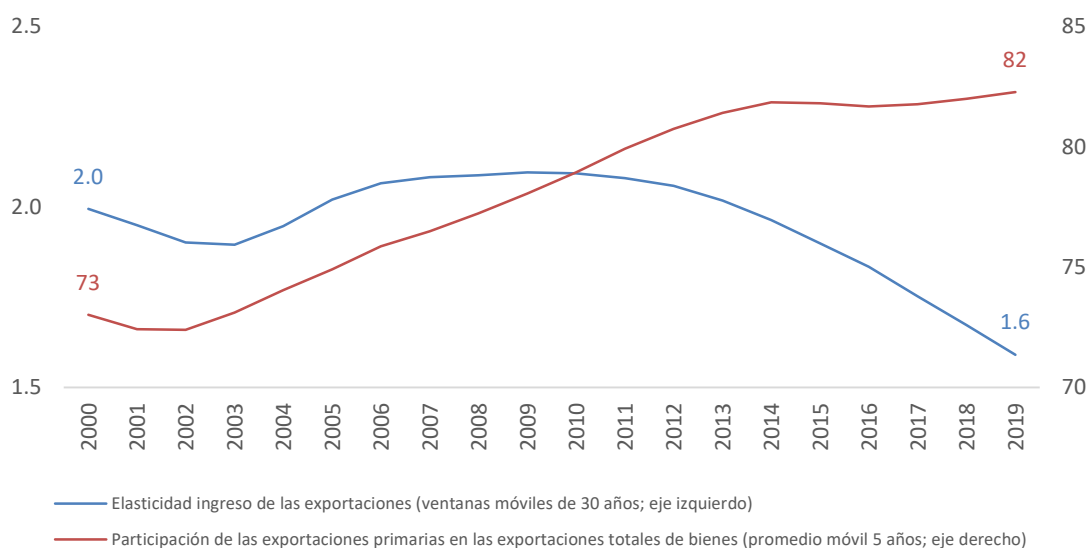
Lo que acabamos de ver es un bosquejo de lo acontecido en prácticamente todos los países de América del Sur en el sexenio previo a la pandemia. Es decir, no solo en los países que pasaron por situaciones críticas, sino también en los denominados países “aplicados” (*well-behaved*), como Colombia, Chile o Perú, de buena reputación en los mercados financieros internacionales y que de hecho pudieron emitir deuda a un costo financiero muy razonable a lo largo de todo el período analizado.

En relación con la desaceleración del crecimiento (hecho estilizado 1), hay otra cosa que querría compartir con ustedes, que es importante desde una perspectiva estructuralista, se relaciona con la desaceleración de las exportaciones (hecho estilizado 4) y puede ser útil para la discusión que quiero proponer a continuación. El comercio global tendió a desacelerarse de manera bastante pronunciada en el período considerado (2014-2019), una tendencia que se percibe desde la crisis financiera internacional de 2008. Ello podría explicar la desaceleración de las exportaciones de los países de América del Sur. Sin embargo, el ritmo crecimiento de las exportaciones de estos países (medido en cantidades) se desaceleró bastante más que a escala global en el mismo período. Lo que deja entrever un deterioro —que podríamos llamar estructural— en el desempeño exportador de los países de la región, que se refleja entre otros indicadores en la caída de la elasticidad-ingreso mundial de las exportaciones de los países de América del Sur.

El siguiente gráfico muestra esa caída y la compara con el creciente peso de los productos primarios en la canasta exportadora de los países de la región, revelando lo que podríamos denominar la “cruz de Prebisch”. Las dos tendencias simultáneas y contrapuestas que muestra

el gráfico, una referida a la especialización creciente en la exportación de productos primarios y la otra a la caída en la elasticidad exportadora, reflejan de manera patente la preocupación de Prebisch por los efectos dinámicos de la especialización de los países de la región en la producción de materias primas. Quienes estén familiarizados con la ley de Thirlwall recordarán, además, que si cae la elasticidad-ingreso mundial de las exportaciones de un país, cae la tasa de crecimiento de equilibrio a largo plazo, esto es, la tasa de crecimiento consistente con el equilibrio de balanza de pagos. Considerando caso por caso, la caída en la elasticidad-ingreso mundial de las exportaciones del sexenio anterior a la irrupción de la pandemia se dio en todos los países a excepción de Paraguay.

Gráfico 2: América del Sur (9 países). Elasticidad-ingreso mundial de las exportaciones y porcentajes de exportaciones primarias sobre el total exportado
(promedio simple, período 2000-2019)



Fuente: CEPAL

Nota: Incluye la Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay.

Esta tasa de crecimiento compatible con el equilibrio externo de largo plazo, que depende en gran medida de la elasticidad-ingreso mundial de las exportaciones, no debe interpretarse como un “atractor”, o resultado de equilibrio. Pero sí establece lo que podríamos denominar un “techo” por encima del cual difícilmente una economía periférica pueda crecer de manera persistente sin caer, tarde o temprano, en una crisis de balanza de pagos. En este sentido, sin que haga falta suponer la operación de ninguna función de reacción específica, es que puede decirse que la desaceleración del crecimiento que se observa entre 2014 y 2019 es consistente con la reducción de la elasticidad-ingreso mundial de las exportaciones, que podría estar reflejando un límite estructural.

Retomemos los hechos estilizados de los que hablamos al comienzo ¿Por qué se produce esta suerte de círculo vicioso?

Existen dos tipos de interpretación de este fenómeno, que vale la pena identificar, aunque sea a grandes rasgos. Tenemos, por un lado, la visión ortodoxa, que relaciona el mal desempeño relativo de la región con su debilidad institucional. Desde esta perspectiva, emparentada intelectualmente con el neoinstitucionalismo, la falta de dinamismo económico de la región se explica por determinadas insuficiencias de orden institucional, como ser: el escaso desarrollo de sus mercados de capitales, la excesiva presión impositiva, la persistencia de regulaciones en ciertos mercados (en varios países se suele apuntar, en este sentido, al mercado laboral), la falta de seguridad jurídica, el carácter distorsivo de determinados impuestos, etc. La noción utilizada para englobar esta preocupación es la de “déficit de apropiabilidad” (de las inversiones). Las deficiencias institucionales mencionadas, y el déficit de apropiabilidad resultante, impiden un mayor flujo de inversión directa extranjera, que desde este punto de vista suele ser considerada como la llave para la resolución de todos los problemas de la región. La agenda que se deriva de esta interpretación es una agenda de reformas institucionales que, en la práctica —dado el contexto regional— implica el perfeccionamiento de las reformas de mercado instrumentadas en otro momento (hace no tanto tiempo), y que no habrían sido instrumentadas con la suficiente consistencia o profundidad como para rendir los frutos que se esperaba de ellas. Reformas de mercado de segunda, o quizás haya que decir, de tercera generación.

Una visión alternativa, que podríamos llamar heterodoxa, más alineada con las corrientes estructuralista, keynesiana, evolucionista o neoschumpeteriana, asocia el magro desempeño económico de la región a la debilidad de su política industrial y tecnológica. No estamos sugiriendo que —como ocurrió en un pasado no tan distante— no haya existido política industrial en la región durante el periodo que estamos analizando, sino, más bien, que ésta no adquirió la centralidad y el poder de gravitación que hacen falta para modificar de manera sustancial los sistemas productivos. Los distintos países de la región desplegaron (con mayor o menor intensidad) una determinada política industrial y tecnológica. El problema es que ésta no se encontraba a la altura de los desafíos que enfrentaban estos países, de la profundidad de sus debilidades estructurales, y por consiguiente no tenía el peso necesario para diversificar sus sistemas productivos, inducir un aumento generalizado de la productividad (que permita cerrar las brechas externas e internas que mencionamos hace un rato), aumentar el contenido de conocimiento de su producción, mejorar las capacidades tecnológicas, etc.

Y al análisis de esta debilidad —que también podría plantearse como una debilidad institucional, pero desde el institucionalismo clásico de un Veblen o un Myrdal, no desde el neoinstitucionalismo de cuño neoclásico— cabe incorporar la creciente dependencia financiera de los países de América del Sur. Esta dependencia se encuentra directamente ligada al tipo de integración financiera adoptada en la región, y no solo incide en los grados de libertad en el ejercicio de la política macroeconómica (hablábamos hace un rato de una política fiscal demasiado “tímida” o procíclica en un contexto de desaceleración), sino que también reduce el margen de maniobra y autonomía para instrumentar una política industrial más enérgica. Esto es así por la creciente influencia de los mercados financieros globales dificulta la construcción del tipo de fiscalidad e institucionalidad requeridos para implementar una política industrial y tecnológica verdaderamente transformadora. Para decirlo sin eufemismos: el tipo de aparato estatal requerido para un proyecto de cambio estructural efectivo es percibido como “dirigista” por los inversores internacionales (y también por muchos de los nacionales) que, en un contexto

de déficit de cuenta corriente persistente y endeudamiento creciente como el señalado, son lo que tendrían que financiar la transformación anhelada.

Retomemos, ahora sí, los hechos estilizados identificados al comienzo. Se advierten allí algunas inconsistencias dinámicas que, como mínimo, tendrían que generar algún tipo de preocupación. En primer lugar, la inconsistencia entre un creciente endeudamiento externo y la caída en la tasa de inversión. El acceso relativamente fluido a los mercados internacionales de crédito, y el aumento resultante en el endeudamiento externo, no tienen su correlato en mayores niveles de inversión.

En segundo lugar, relacionado con el punto anterior, la inconsistencia entre el aumento del endeudamiento externo y la caída o estancamiento de las exportaciones. Cuando uno computa el nivel de endeudamiento externo en términos de las exportaciones de los distintos países (que es la forma más consistente de aproximarse a la capacidad de pago de una economía periférica), el endeudamiento externo pasa de representar 1,2 veces el volumen total de exportaciones anuales en 2014 a 2,3 veces en 2019. Ello denota ciertos riesgos, o, mejor dicho, riesgos ciertos en el frente externo.

¿Cómo es que, frente a estos hechos estilizados (creciente endeudamiento externo y ralentización o estancamiento de las exportaciones), no proliferaron las crisis de balanza de pagos en los países de la región? Existen dos respuestas, no excluyentes. La primera se relaciona con la desaceleración del crecimiento. La disminución en la demanda de importaciones derivada de la ralentización del crecimiento (hecho estilizado 1) aporta cierto ahorro de divisas que contribuye a la sostenibilidad externa.

La segunda se relaciona con el deterioro (absoluto o relativo) en la distribución del ingreso. Uno de los correlatos sociolaborales del aumento de las brechas de productividad (externas e internas) y de la desaceleración del crecimiento del período 2014-2019 es la interrupción de las tendencias positivas que se venían observando desde comienzos de siglo en materia de pobreza y desigualdad. Este podría ser catalogado como otro hecho estilizado del período. Porque, en efecto, en la mayoría de los países de la región se ralentiza o se revierten (según el caso) esas tendencias, que tienen su correlato natural en algunos indicadores de mercado de trabajo que no hemos tenido tiempo de mostrar aquí.

Nos preguntábamos, recién: ¿Cómo es que no proliferaron las crisis de balanza de pagos en los países de la región en este contexto? Debido, precisamente, a la disminución del crecimiento y al aumento de la desigualdad. Así, la dinámica que venía experimentando la región antes de la irrupción de la pandemia se parece bastante a lo que la literatura clásica del desarrollo llamaba “trampas de bajo crecimiento”: un círculo vicioso que intentamos ilustrar como un proceso de retroalimentación negativa (Figura 1).

La situación planteada —en la que la falta de dinamismo exportador es compensada por el bajo crecimiento— puede cerrar “aritméticamente”, es decir, desde una perspectiva macroeconómica, sobre todo en condiciones de liquidez como las que prevalecieron en el período analizado. Pero no necesariamente cierra desde el punto de vista político y social. Lo que plantea otra discusión, que suele trascender a la economía convencional —pero no a la economía política— referida al estatus de lo que suele denominarse la sostenibilidad de los

“modelos” de desarrollo. Me remito aquí a un solo ejemplo ilustrativo (aunque luego surgirían otros): las revueltas ocurridas en Chile de fines de 2019, cuando la pandemia ni siquiera estaba en el horizonte. Desde esta perspectiva, podría decirse que el modelo prevaleciente antes de la irrupción del COVID-19 comenzaba, en algunos casos, a encontrar sus límites; pero no sus límites macroeconómicos —que, por las inconsistencias dinámicas que mostramos, tarde o temprano iban a aparecer— sino sus límites sociales y políticos.

En todo caso, en relación con ese modelo —nos referimos al modelo neoliberal— resulta muy difícil romper el cuasi estancamiento observado en un contexto de políticas industriales débiles (o poco gravitantes), fuerte dependencia del ingreso de capitales externos y prociclicidad fiscal (una prociclicidad asociada a, o derivada de esa dependencia). No es que la situación haya sido crítica en la mayoría de los casos. Como vimos, no lo fue, en general, por lo menos desde el punto de vista macroeconómico y financiero. Lo que quisiéramos subrayar aquí es que resulta difícil imaginar, en este contexto institucional, y con este conjunto de políticas macroeconómicas, financieras e industriales, se pueda sustentar un proceso de desarrollo realmente transformador de las estructuras productivas, que dinamice los mercados de trabajo y promueva la inclusión social.

Es en ese marco que irrumpe la pandemia por COVID-19. Como mencionamos al comienzo, si no hubiera irrumpido la pandemia los países de la región hubieran experimentado en 2020 un séptimo año de bajo crecimiento o cuasi estancamiento. La pandemia desnudó varias fragilidades, en el plano ambiental, social, de género, sanitario, de infraestructura, etc., que no es necesario reiterar aquí. Preferí concentrarme en el período previo, y en cómo lo interpretamos, porque lo que se discute cuando (ojalá pronto) la pandemia haya quedado atrás, tiene que ver o va a estar relacionado con cómo interpretemos lo que venía pasando antes. Se habla bastante, en estos tiempos, de *reconstruir*, cuando a la luz de la experiencia anterior a la pandemia deberíamos estar pensando en *rediseñar*.