

El (frágil) estado de las economías latinoamericanas

Las economías de América Latina están convergiendo a su PIB potencial. Pero lo que en otros tiempos era una buena noticia, es hoy un problema mayor: en efecto, ese PIB potencial es el más bajo de las últimas décadas. En este marco, es muy posible que, además de registrar crecimientos lentos, la región esté entrando en un ciclo de reversión de los logros obtenidos en pobreza y desigualdad, principalmente por la falta de creación de empleos de calidad.

RICARDO MARTNER

Según las proyecciones del Fondo Monetario Internacional (FMI), entre 2018 y 2020 la expansión global debería estar cerca de 4%. Para Ángel Melguizo, director de la Unidad de América Latina de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), los riesgos beligerantes y proteccionistas no alteran el escenario central, «que sigue siendo el de una recuperación sincronizada de las economías desarrolladas y emergentes, con una convergencia a sus niveles de crecimiento potencial»¹. Recientemente, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) actualizó sus proyecciones de crecimiento de la actividad económica para los países de la región durante 2018 y mantuvo su estimación de expansión promedio regional en 2,2%, luego de crecer 1,2% el año pasado². Durante 2018, el mayor dinamismo de la demanda externa aportaría estímulos a la actividad económica de América Latina y el Caribe.

Ricardo Martner: se desempeñó como jefe de la Unidad de Asuntos Fiscales de la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) y actualmente ejerce como economista independiente.

Palabras claves: desarrollo, PIB, pobreza, América Latina.

1. Ignacio Fariza: «La remontada de los países emergentes» en *El País*, 25/2/2018.

2. «Cepal mantiene sus estimaciones para la actividad económica de América Latina y el Caribe: crecerá 2,2% en 2018», comunicado de prensa, Cepal, 11/4/2018.

Al igual que en años anteriores, según la Cepal, el crecimiento mostrará dinámicas heterogéneas entre países y subregiones. Las economías de América del Sur crecerían 2% (contra 0,8% registrado en 2017), principalmente como resultado del mayor dinamismo que presentará Brasil (2,2%). Asimismo, en varios países que venían creciendo a tasas moderadas se registrará una aceleración de la actividad económica: Chile (3,3%), Colombia (2,6%) y Perú (3,5%). Mientras tanto, para las economías de América Central se mantiene también la previsión de una tasa de crecimiento de 3,6%, por encima de 3,4% anotado en 2017. Entre los países latinoamericanos, Panamá será la economía que tendrá la mayor tasa de expansión (5,6%), seguida de la República Dominicana (5,0%) y Nicaragua (5%)³.

Las economías están convergiendo a su PIB potencial⁴. Pero ese es precisamente el problema. Como consecuencia de bajas tasas de inversión no minera y de febles ganancias de productividad, el PIB potencial ha caído significativamente en toda la región en el último quinquenio, desde México hasta Chile (con excepciones dignas de examen particular, en especial Panamá, República Dominicana, Nicaragua y Bolivia). Las razones son conocidas y se vinculan con un muy lento crecimiento de mediano plazo. Enumeramos en lo que sigue cinco problemas estructurales que, a nuestro entender, representan un lastre para una trayectoria más dinámica.

En primer lugar, las tasas de inversión permanecen muy bajas. Recordemos que la formación bruta de capital fijo cayó durante 13 trimestres consecutivos, entre el segundo trimestre de 2014 y el tercer trimestre de 2017, a una tasa promedio de 4,4%. Es decir, la contracción de la inversión ha sido muy severa, tendencia que hay que asociar de manera directa al final del superciclo de las materias primas. También hay otras razones multiplicadoras, como las incertidumbres políticas, el deterioro de las expectativas, el aumento del costo financiero y los quiebres institucionales derivados de los escándalos de corrupción.

Ante esta situación, muchos gobiernos de la región han procurado reforzar los incentivos para atraer inversión privada, especialmente extranjera, con

3. *Ibíd.*

4. El PIB potencial refiere al nivel de producción máximo que un país puede alcanzar con el trabajo, el capital y la tecnología existentes.

la esperanza de revertir el ciclo a la baja. Además de los riesgos de inmovilidad aparejados a esta estrategia, surgen también tentaciones perversas, como otorgar facilidades tributarias de diversa índole en momentos de baja recaudación. Ergo, el intento de atraer inversiones privadas por la vía tributaria puede tener como corolario un mayor estrangulamiento del gasto público, especialmente de inversión, lo que repite el círculo vicioso ya muy conocido en décadas pasadas. En efecto, inversiones públicas y privadas son complementarias y no sustitutas. Estimular la inversión privada «jibarizando» la inversión pública no es un camino viable de desarrollo.

Para peor, la ruptura de contratos y la virtual parálisis de la inversión pública como consecuencia de los escándalos de corrupción en toda la región han tenido consecuencias devastadoras. Luce urgente entonces restaurar la confianza en los contratos públicos, algo que parece bastante distante en la actual coyuntura. Quizá, dado que la anterior fase de inversión pública fue un tanto faraónica y privilegió grandes proyectos en el sector estatal exportador y en otras obras de infraestructura, podría ser preferible iniciar una nueva etapa de inversiones territoriales inclusivas (III), en que se privilegie la coherencia territorial por sobre grandes proyectos, muchas veces mal evaluados en sus costos e impactos macroeconómicos. Un aprendizaje de la actual situación parece ser que la corrupción no es necesariamente más difícil de fiscalizar en los entes territoriales que en los niveles centralizados que manejan los grandes contratos.

En segundo lugar, la mayor apertura comercial ha tenido como consecuencia un elevado coeficiente de importaciones, que pasó de un promedio inferior a 10% en 1960 a 25% en 2016. La propia dependencia de las materias primas, la ausencia de políticas industriales y la caída libre de aranceles e impuestos específicos han significado una importante penetración de los bienes importados. Ello ha sido posible por una restricción externa menos apremiante que en las décadas del anterior milenio, pero a su vez representa una nueva forma de dependencia.

En especial, la elevada penetración de los bienes importados tiene mucho que ver con el crecimiento lento y con el reducido PIB potencial. En la actualidad, cualquier estímulo de demanda, interno o externo, se filtra en buena parte al exterior. Por ejemplo, una elevación del salario real implica muy rápidamente un mayor consumo de bienes durables, en su inmensa mayoría importados.

La alta elasticidad en el ingreso de las importaciones tiene también consecuencias en las políticas macroeconómicas, pues las políticas fiscales, por

ejemplo, son mucho menos eficaces que en el pasado si existe un alto contenido en bienes importados. Se trata de una dependencia externa que exagera la vulnerabilidad comercial que ya existía en la década de 1960, vinculada a la incapacidad de producir bienes duraderos, de baja o de alta tecnología. La restricción externa ha vuelto a ser real, más que financiera.

En tercer lugar, el actual momento tiende a exagerar la desigualdad de ingresos. En efecto, sus determinantes principales han empeorado sensiblemente en el último tiempo. Es el caso de la generación de empleo formal, estancada en los últimos años. Más aún, el fuerte aumento del desempleo, en algunos casos disfrazado de un incremento de trabajadores por cuenta propia, tiene efectos directos en un posible aumento de la pobreza y de la desigualdad. Recordemos que la creación de empleo formal fue la principal causa de las mejoras redistributivas de principios del milenio.

Las transferencias provenientes del gobierno son otro factor determinante. Los ajustes fiscales prevaecientes han tendido a preservar el poder adquisitivo –excepto en aquellos países en que se han desindexado de la inflación la pensión mínima y otras transferencias–, pero esas transferencias, en sus actuales montos, no tienen ya el mismo potencial de reducción de la pobreza y de la desigualdad. Cabe destacar que existe una relación causal bastante robusta entre reducción de la desigualdad de ingresos y aumento de la tasa de crecimiento de mediano plazo, por lo que esta discusión es relevante en el objetivo de elevar el PIB potencial.

En cuarto lugar, la evasión continúa siendo uno de los principales puntos débiles de los sistemas tributarios. Sobre la base de los escasos estudios recientes disponibles, la Cepal estima que el incumplimiento en América Latina asciende a un monto equivalente a 2,4 puntos del PIB en el caso del impuesto al valor agregado (IVA) y 4,3 puntos del PIB en el caso del impuesto sobre la renta, lo que

**La evasión continúa
 siendo uno de los principales
 puntos débiles de
 los sistemas tributarios ■**

suma 6,7% del PIB y un total de 340.000 millones de dólares en 2015⁵. Por añadidura, se percibe una llamativa dificultad para disminuir estos indicadores en un entorno de menor dinamismo económico y, peor aún, pese al enorme riesgo de sufrir una pérdida sustancial de recursos tributarios

5. V. Cepal: *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2016. La Agenda 2030 para el desarrollo sostenible y los desafíos del financiamiento para el desarrollo*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2016.

potenciales, la información disponible para cuantificar la magnitud del problema se hace insuficiente.

Por supuesto, este estado de cosas tiene profundas consecuencias sobre la distribución del ingreso. Como se ha recalcado en diversas publicaciones, el impuesto sobre la renta a las personas físicas tiene un escaso poder redistributivo, pues su recaudación apenas asciende en promedio a 1,4 puntos del PIB. Una manera ilustrativa de reflejar esta realidad es calculando las tasas impositivas efectivas (por oposición a las legisladas, que ascienden a 27,5% en promedio en la región) por decil de ingreso. En los 18 países de la región para los cuales la Cepal ha realizado este cálculo, la tasa media efectiva del decil más rico era de 4,8% en 2014.

La falta de recursos públicos atenta, por supuesto, contra el crecimiento; en vez de otorgar exenciones o incentivos, las autoridades deberían abocarse a recaudar los impuestos legislados. Si solo se consiguiera reducir la mitad de la evasión tributaria, la posición fiscal de la región sería muy diferente.

Finalmente, no puede dejar de mencionarse la absoluta dependencia del precio de los productos básicos de muchas economías latinoamericanas. Ello ha generado, como se sabe, una alta volatilidad, sin que se hayan podido aplicar políticas eficaces para atenuar o al menos no amplificar estos ciclos. Las soluciones son complejas, y pasan por tener al menos conciencia del problema y apuntar a reforzar los encadenamientos productivos y la exportación de bienes y servicios.

Una política cambiaria más activa y menos flexible es fundamental, pero también instituciones de fomento del desarrollo tecnológico, de la innovación y del desarrollo de lo pequeño y mediano. Son las encargadas de generar los efectos multiplicadores domésticos que se esfuman en la actualidad y condenan a la región, cuando hay suerte, a un crecimiento lento sin creación de empleos de calidad.

Dicho sea de paso, no es a través de incentivos tributarios como se logran estos propósitos, pues la mayoría de ellos se instalan en intereses corporativos y el impacto final suele ser el aumento de las utilidades, más que el de las inversiones.

Una de las principales falencias de las estrategias progresistas de desarrollo ha sido el otorgamiento generalizado de incentivos tributarios o financieros, en la creencia de que ello es suficiente para asegurar empleo e inversiones. Por el contrario, el principal promotor del desarrollo es un Estado con capacidad de proveer bienes públicos de calidad, como se constata en la historia de todas y cada una de las democracias desarrolladas.

En esta breve nota no hemos mencionado un bien público crucial en el objetivo de mejorar el crecimiento potencial, a saber: la educación o, más en general, el capital humano. Es interesante mencionar que las mejoras constatadas en varios países han tenido efectivamente un impacto positivo sobre el crecimiento. Sin embargo, los progresos son tenues en promedio y habrá que continuar la lucha por una educación de calidad.

La agenda de los economistas progresistas no puede obviar los lastres estructurales que hemos destacado (por cierto, hay muchos otros). Queda por instalar una trayectoria de largo plazo de múltiples objetivos, de desarrollo sostenible e inclusivo, que le otorgue importancia al crecimiento económico, pero sin olvidar los restantes objetivos. Ojalá no vuelvan los tiempos del «síndrome del casillero vacío», metáfora que ilustra la incapacidad de las economías de la región de crecer con mayor equidad distributiva. Y para qué decir de manera sostenible... ☒

revista CIDOB d'
afers
internacionals

Abril de 2018

Barcelona

Nueva época N° 118

JUVENTUD EN LOS MÁRGENES:
PERSPECTIVAS PARA LA JUVENTUD EN EL MEDITERRÁNEO ÁRABE

Coordinado por José Sánchez García y Elena Sánchez-Montijano

ARTÍCULOS: **Jose Sánchez García y Elena Sánchez-Montijano.** Estrategias juveniles de desmarginalización en los países árabes del Mediterráneo. **Caroline Minialai, Lisa Bossenbroek y Driss Ksikes.** ¿Es el emprendimiento una salida para la juventud marroquí? **Soukeina Bouraoui, Lilia Othman Challougui y Sihem Najjar.** Mujeres y hombres jóvenes tunecinos entre la marginación y el reconocimiento. **Rima Majed.** ¿Nacida para ser exportada? Juventud en Líbano, ruptura entre educación y empleo. **Ken Roberts, Siyka Kovacheva y Stanimir Kabaivanov.** Juventud árabe mediterránea: participación política y religiosa. **Siyka Kovacheva, Stanimir Leccardi y Paola Rivetti.** Participación política y desigualdades sociales entre la juventud árabe mediterránea. **Leonie Backeberg, Andreas Etling y Jochen Tholen.** Juventud, educación y mercado laboral en los países árabes mediterráneos. **Sofia Laine.** Cronotopos de participación política juvenil en el Mediterráneo árabe. **Ilenya Camozzi, Daniela Cherubini, Carmen Leccardi y Paola Rivetti.** Normas y valores de los jóvenes en el Mediterráneo árabe: un análisis de género. **Asuman Göksel y Özgehan Şenyuva.** Programa Euro-Med Youth y jóvenes en el Mediterráneo árabe: una versión realista. **RESEÑAS DE LIBROS.**

Revista CIDOB d'Afers Internacionals es una publicación académica cuatrimestral de relaciones internacionales y desarrollo de la Fundación CIDOB, c/ Elisabets, 12 - 08001 Barcelona, España, Tel. (+34) 93 302 6495. Se edita en formato impreso y digital. Página web: <[www.cidob.org/publicaciones/\(filter\)/53216](http://www.cidob.org/publicaciones/(filter)/53216)>.