

¿EL MERCADO INTERNO COMO RESPUESTA A LA CRISIS FINANCIERA GLOBAL? REFLEXIONES DESDE LA EXPERIENCIA DE AMÉRICA LATINA¹

Durante la reciente crisis económica la caída de las exportaciones y la existencia de reservas abundantes crearon un escenario para recuperar el crecimiento económico y el empleo a través de la promoción de la demanda interna. Brasil ha sido uno de los países que mejor enfrentaron las nuevas circunstancias internacionales a través de una serie de políticas que diversificaron el consumo interno para compensar parcialmente la caída de sus exportaciones.

La revisión de las experiencias de Centroamérica, por su parte, sugiere que en algunos casos hubo cierto desarrollo del mercado interno. Esto sirve no sólo para enfrentar los efectos de *shocks* como el más reciente, sino que también para desarrollar en el mediano plazo bases estables para el crecimiento económico con generación de empleo. Desde esta perspectiva, resulta crucial la implementación de una estrategia económica más balanceada entre su orientación exportadora y hacia el mercado interno.

1. De la expansión a la crisis

A lo largo de las últimas décadas, todos los países de la región realizaron esfuerzos para aumentar sus exportaciones en el marco de una estrategia que privilegió consolidar la inserción internacional mediante un proceso de apertura comercial y financiera. Si bien en la mayoría de los casos este objetivo se logró, ello no fue suficiente para cambiar radicalmente dicho patrón de crecimiento.

Al analizar la evolución de la demanda agregada² en los países de América Latina en los años previos a la crisis (2002–2007), es posible identificar dos grupos: aquellos en los que el crecimiento se apoyó en la demanda externa (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Panamá, Uruguay y Venezuela) y los que dinamizaron sus economías sobre la base de la demanda interna (Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Paraguay y República Dominicana). Para los primeros, la expansión económica fue dinamizada por el aumento sostenido en el precio de las materias primas, producto del crecimiento de la economía mundial, y profundizaron su inserción primario-exportadora. Para los segundos, en cambio, una relativamente alta propensión a importar y baja a ahorrar disminuyeron en forma notable el efecto del aumento de las exportaciones, y sostuvieron el incremento del consumo y de sus déficits comerciales gracias al crecimiento continuo de las remesas de emigrantes y del endeudamiento.

Los resultados señalados se obtienen al descomponer la demanda agregada entre “entradas”, por concepto de exportaciones (X) e inversiones (I), y “salidas”, cuando se trata de importaciones (M) y ahorro (S). Mediante este método se obtienen el efecto multiplicador directo interno (I/s) y el externo (X/m), donde s y m son las propensiones a ahorrar y a importar, respectivamente, los que permiten conocer cuál es el principal factor dinamizador de la demanda agregada (Y). Cuando I/s es mayor a Y, será la demanda interna, y cuando X/m lo sea, será la demanda externa el factor dinámico.

En el cuadro 1 se presentan los resultados obtenidos para los países de América Latina en el período 2002 a 2009. La información presentada como multiplicadores corresponde al cociente entre el valor del multiplicador respecto del valor de la demanda agregada, de modo que un valor mayor a uno es evidencia de un comportamiento dinamizador de la demanda agregada, el que está a su vez condicionado por los valores de las propensiones al ahorro y a importar.

1 Esta nota fue preparada por el consultor Mario Velásquez sobre la base del documento del mismo nombre de Diego Sánchez-Ancochea, Profesor titular de Economía Política de la Universidad de Oxford. Contó además con los valiosos comentarios de Janine Berg (OIT Brasil), Andrés Marinakis (OIT para el Cono Sur de América Latina) y de Raymond Torres, Director del Instituto de Estudios Internacionales de la OIT.

2 A partir de la descomposición propuesta por Berg y Taylor (2000) y Taylor y Vos (2002) desarrollada en Sánchez-Ancochea (2010).

Cuadro 1: Dinamizadores internos y externos de la demanda agregada y propensiones a ahorrar e importar en países de América Latina, 2002-2009

| País | 2002-2007 | | | | 2008 | | | | 2009 | | | |
|---------------|--------------------------|----------------------|---------------------------|----------|--------------------------|----------------------|---------------------------|----------|--------------------------|----------------------|---------------------------|----------|
| | Multiplicadores directos | | Propensiones ^c | | Multiplicadores directos | | Propensiones ^c | | Multiplicadores directos | | Propensiones ^c | |
| | Interno ^a | Externo ^b | Ahorro | Importar | Interno ^a | Externo ^b | Ahorro | Importar | Interno ^a | Externo ^b | Ahorro | Importar |
| Argentina | 0,69 | 1,51 | 0,24 | 0,17 | 0,86 | 1,19 | 0,24 | 0,17 | 0,80 | 1,33 | 0,23 | 0,14 |
| Bolivia | 0,91 | 1,09 | 0,17 | 0,26 | 0,72 | 1,18 | 0,18 | 0,28 | nd | nd | nd | nd |
| Brasil | 0,86 | 1,23 | 0,18 | 0,11 | 0,99 | 1,01 | 0,18 | 0,12 | 1,00 | 0,99 | 0,15 | 0,10 |
| Chile | 0,72 | 1,28 | 0,26 | 0,25 | 0,87 | 1,10 | 0,21 | 0,29 | 0,71 | 1,26 | 0,21 | 0,23 |
| Colombia | 1,28 | 0,79 | 0,17 | 0,17 | 1,17 | 0,84 | 0,17 | 0,18 | 1,17 | 0,82 | 0,17 | 0,17 |
| Costa Rica | 1,23 | 0,91 | 0,13 | 0,35 | 1,55 | 0,84 | 0,11 | 0,36 | 0,99 | 1,00 | 0,10 | 0,30 |
| Ecuador | 1,08 | 0,95 | 0,19 | 0,25 | 1,00 | 1,00 | 0,21 | 0,27 | nd | nd | nd | nd |
| El Salvador | -0,91 | 0,59 | -0,04 | 0,32 | -1,96 | 0,53 | -0,05 | 0,32 | -5,51 | 0,59 | -0,02 | 0,27 |
| Guatemala | 4,28 | 0,63 | 0,03 | 0,30 | 9,77 | 0,63 | 0,01 | 0,28 | 12,33 | 0,74 | 0,01 | 0,25 |
| Honduras | 3,37 | 0,75 | 0,03 | 0,45 | 9,87 | 0,62 | 0,02 | 0,46 | 7,99 | 0,68 | 0,02 | 0,38 |
| México | 1,07 | 0,95 | 0,19 | 0,23 | 1,09 | 0,93 | 0,19 | 0,23 | 1,07 | 0,95 | 0,16 | 0,23 |
| Nicaragua | -3,08 | 0,49 | -0,01 | 0,41 | -6,56 | 0,48 | -0,03 | 0,43 | -9,01 | 0,57 | -0,02 | 0,38 |
| Panamá | 0,78 | 1,08 | 0,16 | 0,43 | nd | nd | 0,00 | 0,00 | nd | nd | nd | nd |
| Paraguay | 1,28 | 0,92 | 0,09 | 0,35 | 1,40 | 0,91 | 0,08 | 0,36 | 1,48 | 0,90 | 0,07 | 0,34 |
| Perú | 0,85 | 1,20 | 0,24 | 0,18 | 1,01 | 1,02 | 0,21 | 0,21 | 0,85 | 1,17 | 0,20 | 0,17 |
| R. Dominicana | 1,46 | 0,87 | 0,07 | 0,27 | 4,02 | 0,65 | 0,03 | 0,28 | 2,17 | 0,74 | 0,05 | 0,23 |
| Uruguay | 0,94 | 1,04 | 0,14 | 0,23 | 1,24 | 0,87 | 0,14 | 0,25 | 0,95 | 1,04 | 0,15 | 0,20 |
| Venezuela | 0,62 | 1,74 | 0,28 | 0,20 | 0,73 | 1,45 | 0,29 | 0,17 | nd | nd | 0,19 | 0,17 |

Fuente: Elaboración propia con base en antecedentes de Sánchez-Ancochea (2010).

a/ Corresponde al promedio de los cuocientes (I/s)/(Y) de los años del período 2002–2007.

b/ Corresponde al promedio de los cuocientes (X/m)/(Y) de los años del período 2002–2007.

c/ Valores de 2007.

Si se considera el período 2002 – 2007 en el cual las exportaciones se expanden fuertemente, aquellos países que tienen una propensión a ahorrar relativamente alta (como Argentina, Brasil, Chile, Perú y R. B. Venezuela) predomina el efecto expansivo de la demanda externa, el que es complementado por la existencia de propensiones a importar relativamente bajas, respecto de los demás países considerados. Resultados similares se obtienen para Bolivia, Panamá y Uruguay, aunque en tales casos el efecto dinamizador de la demanda externa si bien es dominante, es más leve que en los anteriores casos, pues las propensiones señaladas se ubican en valores intermedios del total registrado.

En cambio, países como Costa Rica, Guatemala y Honduras muestran que la principal fuente de dinamismo provino de la demanda interna, lo que se explica por una combinación de bajas propensiones al ahorro (o negativas como en los casos de El Salvador y Nicaragua) con altas propensiones a importar, las que contrarrestan el efecto expansivo del aumento de las exportaciones. Estos países pudieron mantener su consumo y su déficit comercial gracias al crecimiento continuo de las remesas de emigrantes y al endeudamiento, los que se vieron muy afectados por la crisis mundial. El resto de los países que muestran un mayor dinamismo relativo de la demanda interna, presentan valores menos extremos de sus propensiones a importar y al ahorro.

La crisis económica mundial impactó a América Latina fundamentalmente a través de la reducción de las exportaciones, de la entrada de capitales y de las remesas. En 2008 la inversión de portafolio en la región disminuyó en US\$ 76 mil millones, la inversión extranjera directa (IED) cayó en 2009 y las exportaciones disminuyeron en un 30% anual en el último trimestre del 2008 y continuó con esa tendencia en los meses siguientes.³ Ante esta situación, se esperaba que algunos países reorientaran en parte el motor de crecimiento desde la demanda externa a la interna.

Los resultados obtenidos muestran cambios en los componentes dinamizadores de la demanda agregada en 2009 respecto del período pre crisis en todos los países. Así, la importancia del multiplicador interno aumentó en Argentina, Guatemala, Honduras, Paraguay, República Dominicana y Uruguay, y se mantuvo en México. En el caso de Brasil la situación se revierte después de la crisis, pues se pasó de una situación en la cual el dinamismo provenía de la demanda externa y en 2009 éste provino de la demanda interna. En El Salvador y Nicaragua el efecto de la crisis provocó disminuciones adicionales en los valores negativos de los respectivos multiplicadores internos. Finalmente, en las demás economías el efecto predominante siguió siendo el de la demanda externa, pese al conjunto de medidas implementadas para dinamizar los mercados internos. En todo caso, es importante reconocer que prácticamente todos los gobiernos respondieron a la caída de la demanda agregada con políticas fiscales de carácter anticíclico.

3 Ocampo (2009) citado en Sánchez-Ancochea (2010).

2. Las medidas de expansión del mercado interno: El caso de Brasil

Desde la perspectiva de análisis utilizada, las medidas adoptadas por Brasil buscaron simultáneamente incrementar el consumo a través de la reducción de impuestos indirectos al sector automotriz, el aumento de los salarios mínimos y el incremento en las transferencias condicionadas, y por otra, aumentar la inversión (o frenar su caída) a través de la expansión del crédito y del aumento en la inversión pública en infraestructura. Estas incluyeron aumentos del gasto público del gobierno central de dos puntos porcentuales del PIB en 2009.

Una medida de alto impacto fue la reducción de impuestos indirectos a la demanda de automóviles⁴ junto con aumentar el crédito de los bancos públicos para adquirirlos, los que además bajaron los tipos de interés. Ello logró aumentar las ventas de automóviles en el mercado nacional, compensando la caída de un 35% en las exportaciones, e hizo que la producción total prácticamente no disminuyera en 2009. Complementariamente, y para responder a la caída abrupta del crédito privado en la segunda mitad de 2008, el Banco Central redujo los requerimientos de reservas para depósitos a la vista, bajó la tasa de interés y operó a través de los principales bancos públicos en la expansión del crédito al sector privado.

Adicionalmente, el programa Bolsa Familia sostuvo el ingreso de 10 millones de familias pobres e incorporó a 1.3 millones de nuevas familias, al tiempo que se aumentaron sus beneficios. Esta política debe haber tenido un efecto positivo sobre la demanda interna por la alta propensión al consumo de sus beneficiarios por bienes producidos en el mercado nacional.

Finalmente, es importante tener en cuenta que Brasil ha mantenido una política de crecimiento de los salarios mínimos reales durante una década. Cuando estalló la crisis en 2008, el gobierno respetó el compromiso de subir el salario mínimo nominal en 2009 (12%) y 2010 (8.9%), lo que benefició de forma directa a un 16% de los trabajadores, con una inyección de R\$ 21.000 millones sólo en 2009 y aumentos de los beneficios de la seguridad social indexados a los reajustes del mínimo. Esta experiencia releva la importancia de reducir la dualidad en el mercado de trabajo, expresada en la importancia de la informalidad en el empleo y destaca el positivo efecto dinamizador de los mercados internos que genera una política de expansión de salarios reales alineada con aumentos de la productividad.

3. ¿Pueden otros países seguir la misma política?

Para responder a esta interrogante se analizará el caso de los países centroamericanos, economías pequeñas, muy abiertas y con una inserción externa menos dependiente en recursos naturales que la de otros países de la región. Centroamérica comparte con el resto de América Latina la falta de políticas anticíclicas. En el caso de Costa Rica, por ejemplo, la relación entre el crecimiento del PIB y del consumo público es claramente procíclica desde 1961, mientras que para el resto de países no existe una relación entre ambas variables.

Si bien frente a la crisis reciente todos los países de la subregión incrementaron el gasto público y adoptaron medidas para expandir la demanda agregada privada, se trató de planes relativamente pequeños, con poca capacidad para influir en la demanda interna. Además, en ciertos casos hubo dificultades para implementar todas las medidas anunciadas, y se adoptaron políticas restrictivas antes de que la economía hubiera recuperado su nivel de empleo precrisis. En todo caso, el análisis sugiere que existen tres problemas de carácter estructural para adoptar políticas sistemáticas de promoción de la demanda interna similares a las adoptadas en Brasil.

a) Estructura de la economía

Aunque debido a su tamaño pequeño Centroamérica ha sido siempre una región muy dependiente del exterior, en los últimos veinte años ésta se ha acentuado. La apertura comercial ha reducido la importancia de la producción manufacturera doméstica y ha dificultado la supervivencia de la agricultura tradicional. Además, los incentivos a la exportación han hecho que las zonas francas así como el desarrollo de los servicios de turismo se conviertan en polos dinámicos y tengan un peso significativo en el crecimiento y el empleo. La apertura comercial ha aumentado la propensión a importar en forma significativa, lo que ha reducido el efecto multiplicador del gasto público en el PIB.

Adicionalmente, en los sectores transables que producen para el mercado nacional (agricultura y manufacturas) ha aumentado significativamente el peso de las importaciones, lo que ha reducido el número de empresas que pueden responder de forma rápida a incentivos públicos. Grandes empresas manufactureras que aún fabrican productos agroindustriales se han convertido principalmente en representantes comerciales e importadoras de empresas

4 El llamado impuesto sobre los productos industrializados cayó del 7% al 0% para los automóviles de menos de 1.000 centímetros cúbicos y del 13% al 6,5% para aquellos de menos de 2.000 centímetros cúbicos durante el periodo enero-septiembre de 2009 (CEPAL, 2010), citado en Sánchez-Ancochea (2010), op. cit.

transnacionales. En cambio, las pequeñas y medianas empresas se enfrentan a dificultades significativas para seguir compitiendo en el mercado nacional y reaccionar de forma rápida a incentivos en tiempos de crisis, lo que reduce la capacidad de los gobiernos para impulsar la producción orientada al mercado interno. Por último, se presenta una creciente dualidad en la estructura productiva, donde buena parte de los sectores más dinámicos y más productivos se dedican de forma exclusiva a la exportación pues no existe una demanda interna significativa, y por tanto no hay una real capacidad para reasignar la producción.

b) La restricción externa

La creciente dependencia de las importaciones ha llevado a los países centroamericanos a un aumento del déficit en la balanza por cuenta corriente, el que se ha financiado a través de deuda externa y de la ayuda al desarrollo, así como por remesas de emigrantes y de la IED. En 2007, antes de que estallara la crisis, las remesas representaban entre un 8% y un 22% del PIB en todos los países del Istmo, con la excepción de Costa Rica, las que se contrajeron en un 9% en 2009 respecto del año anterior.⁵ El efecto de la crisis en Estados Unidos tuvo un impacto negativo casi inmediato en los flujos de divisas por exportaciones y remesas de emigrantes.

Aunque todos los países latinoamericanos sufren restricciones externas importantes para adoptar políticas expansivas en tiempos de crisis, la situación de Centroamérica es particularmente difícil. Por un lado, un shock externo como el de 2008 redujo sus ingresos de divisas de forma sustancial al afectar tanto a las exportaciones, en precio y volumen, como a las remesas y a la IED. Además, son economías que tienen que financiar déficits de cuenta corriente mucho más altos y permanentes que el resto y lo deben hacer con reservas que todavía resultan insuficientes.

c) Capacidad del sector público

En las últimas dos décadas, el sector público ha experimentado un retroceso en sus capacidades institucionales para apoyar y promover áreas productivas tradicionales en los sectores agropecuario e industrial. En países como El Salvador, por ejemplo, no hay bancos públicos de gran tamaño que puedan intervenir de forma activa en tiempos de crisis para apoyar a empresas que producen para el mercado nacional. En paralelo, en cambio, se han fortalecido organismos dedicados a la promoción de las exportaciones y a liderar negociaciones de acuerdos comerciales. Además, estos países enfrentan la dificultad de expandir sus ingresos tributarios y ello es especialmente crítico en Centroamérica y en República Dominicana pues con ingresos que representan entre 10% y 18% del PIB resulta muy difícil expandir los subsidios a la producción nacional en el corto plazo y apoyar el consumo de los más pobres.

Las restricciones señaladas se presentan simultáneamente con una significativa dualidad en el mercado de trabajo, la que es un reflejo de la estructura de producción de los países señalados. Así, la reducción de esta segmentación, por la vía de mejorar la transición al trabajo productivo, resulta también indispensable para fortalecer los mercados internos. Sin embargo, es necesario precisar que el fortalecimiento de las fuentes internas del crecimiento depende de un factor principal: la existencia de una dinámica empresarial fuerte y que responda a las evoluciones de la demanda. Ni el crecimiento de los salarios ni los incentivos públicos pueden por sí solos promover el crecimiento interno.

4. Conclusiones y recomendaciones de política

En los últimos años se han hecho cada vez más evidentes las dificultades de promover un desarrollo amplio a través de las maquilas, el turismo, las remesas y otros sectores similares. La crisis ha hecho visible la necesidad de un desarrollo más equilibrado que mantenga los instrumentos de integración al mundo, pero que a su vez cuente con herramientas para desarrollar el mercado interno. Desde este punto de vista, impulsar una estrategia de dos pilares para promover el desarrollo sistémico de las economías, basado en la expansión de los mercados internos y la inserción competitiva en los externos, podría ser un enfoque más acertado.

En efecto, sería posible diseñar un pilar basado en una política de inversiones en infraestructura sobre la base de planes de mediano plazo que identifiquen las que benefician a regiones desfavorecidas y que tengan mayores efectos multiplicadores sobre el empleo. En segundo término, avanzar en la reducción de manifiesta dualidad de los mercados de trabajo, que se manifiesta en las segmentaciones informal –formal y sector exportado– mercado interno, promoviendo el tránsito hacia empleos formales y productivos, para que puedan prosperar empresas productivas capaces de responder a la demanda tanto interna como externa. Finalmente, expandir los salarios reales en correspondencia con los aumentos de la productividad en el mediano plazo, tiene la virtud de evitar desequilibrios por sobreendeudamiento y asegurar un crecimiento autónomo de la demanda. En este sentido, la opción de fomentar el mercado regional centroamericano también podría contribuir al dinamizar los mercados internos.

Finalmente, un segundo pilar estaría constituido por el fortalecimiento de la seguridad social con el objetivo de institucionalizar una efectiva red de protección que serviría no sólo para enfrentar efectos perniciosos de nuevas crisis, sino que también para dinamizar las economías locales y facilitar aumentos de la demanda interna.

⁵ FOMIN (Fondo Multilateral de Inversiones). Banco Interamericano de Desarrollo, http://www.iadb.org/mif/remesas_map.cfm?language=Spanish