

1 | 2012

DIÁLOGO POLÍTICO

Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.

Año XXIX - N° 1 - Marzo, 2012

www.dialogopolitico.kas.org.ar



Konrad
Adenauer
Stiftung

Editor

Konrad-Adenauer-Stiftung
Asociación Civil

Director

Dr. Bernd Löhmann

Consejo de Redacción

Peter-Alberto Behrens
Olaf Jacob
Hans-Hartwig Blomeier
Susanne Käss
Dr. Christian Steiner

Jefe de Redacción

Dr. Esteban Mizrahi

Coordinadora de Redacción

Sofía Chico

Corrección

Jimena Timor

Traducción

Renate Hoffmann

Diseño

Adriana Martínez

Diagramación

Ana Uranga B.

© Konrad-Adenauer-Stiftung

Suipacha 1175, Piso 3°
C1008AAW
Ciudad de Buenos Aires
República Argentina
Tel.: (54-11) 4326-2552
info.buenosaires@kas.de
www.kas.org.ar

Hecho el depósito que marca
la Ley 11.723

ISSN 1667-314
Impreso en Argentina

Los textos que se publican son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no expresan necesariamente el pensamiento de los editores. Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido citando la fuente.

Crisis financiera internacional

Índice

EDITORIAL

OLAF JACOB 9

DOSSIER

Crisis financiera internacional

Un fracaso no está previsto. O los principios del ordenamiento político de la Unión Monetaria Europea 11

LARS P. FELD

Crisis financiera en Europa y políticas públicas en Latinoamérica 39

CARLOS J. GARCÍA

La crisis europea: una mirada desde Latinoamérica 53

JUAN LUIS BOUR

Argentina frente a la crisis global: oportunidades y desafíos 71

GABRIEL SÁNCHEZ

Pobreza y desigualdad en Brasil: impacto de la crisis de 2011 101

MARCELO CÓRTEZ NERI

México y la crisis financiera internacional 129

LUIS IGNACIO ROMÁN MORALES

España: el gran desafío de volver a crecer 161

ANNE GRÜTTNER

DOCUMENTOS

| | |
|--|-----|
| Declaración de los jefes de Estado y de Gobierno de la zona del euro CONSEJO EUROPEO | 179 |
|--|-----|

ENSAYOS

| | |
|---|-----|
| Reponiendo sentidos. Educación secundaria y exclusión de los jóvenes MERCEDES POTENZE - MARÍA ALEU | 183 |
| La democracia cristiana en Europa: más allá de la crisis, hoy empieza todo ENRIQUE SAN MIGUEL PÉREZ | 199 |

EDITORIAL

La crisis mundial que hoy enfrentamos y cuyo inicio se dio a raíz de la crisis de las hipotecas *subprime* de 2008-2009 adopta en Europa formas particulares, las cuales se caracterizan por el altísimo nivel de deuda de algunos países miembros de la zona del euro así como por la desaceleración de la economía mundial, entre otros factores. En los países emergentes, los efectos de la crisis todavía no han sido percibidos en su verdadera dimensión y la visión de que esta “sacudida” mundial sin precedentes puede pasar de largo sin producir fuertes estragos es probablemente más una expresión de deseo que lo que reflejan muchos indicadores.

En semejante contexto, resulta prioritario que las naciones de la región identifiquen los desafíos y que al mismo tiempo desarrollen mecanismos para prever las consecuencias que la crisis les pueda deparar. Un error no poco frecuente a la hora de abordar los desafíos de la crisis en algunos de los países emergentes y de reducir sus impactos ha sido el de implementar mecanismos que promueven una autarquía financiera a la par de políticas orientadas al proteccionismo, las cuales por lo general resultan perjudiciales en un escenario mundial en el que el derrotero seguido por las economías del planeta conforma un entramado de dependencias de las que es difícil sustraerse.

La interdependencia económica, financiera y comercial entre los países, generada por los avances tecnológicos que impulsan la globalización, genera crecimiento económico. Sin embargo, al mismo tiempo, un mundo más globalizado y, por lo tanto, más complejo en sus estructuras comerciales y financieras, es mucho más vulnerable. Desajustes económicos o financieros que hace algunos años podían ser considerados de carácter local

o regional, hoy en día pueden tener consecuencias globales que generen una crisis a nivel mundial.

En este sentido, es importante resaltar que el crecimiento económico es un baluarte importante para el proceso de desarrollo de los países emergentes. Sin embargo, no debemos confundir el concepto de crecimiento con el de desarrollo. Para lograr un verdadero desarrollo, es imprescindible la elaboración de políticas que promuevan la participación política de todos los actores en las sociedades de los países emergentes, una mayor equidad en la distribución del ingreso y un mejor acceso de toda la población a servicios de salud y a educación de calidad. Es decir, implementar medidas con el fin de ofrecer a la población mayores oportunidades de desarrollo e incrementar así el nivel de competencia de la propia economía. No cabe duda de que, en este sentido, el mayor desafío es encontrar el adecuado balance entre las expectativas económicas y las sociales.

En un mundo globalizado, en que los modelos económicos y sociales parecen haber agotado sus posibilidades de ofrecer soluciones a las interrogantes y a los desafíos a los que nos enfrentamos, el modelo económico y social de la Economía Social de Mercado resulta sumamente interesante como un posible paradigma de desarrollo económico y social, caracterizado por promover un desarrollo sustentable y con equidad, que ofrece interesantes respuestas a los desafíos globales de las próximas décadas.

OLAF JACOB

Director del Programa Regional Políticas Sociales en América Latina
(SOPLA) de la Fundación Konrad Adenauer

DOSSIER

Un fracaso no está previsto. O los principios del ordenamiento político de la Unión Monetaria Europea*

Lars P. Feld

I. Introducción

Europa está atravesando una crisis. ¿O resulta más exacto hablar de una crisis del euro? Es más: ¿no será acaso una crisis de endeudamiento de la Unión Europea o de ciertos Estados miembros de la eurozona? La definición misma del fenómeno genera discrepancias. No sorprende, entonces, que el diagnóstico de los problemas tampoco concite consenso. La problemática de la deuda en estos países, ¿se remite a la crisis financiera y económica de los años 2007-2009? ¿O es la falta de competitividad de estos países la verdadera causa? ¿Acaso no tuvieron estos países siempre problemas para impulsar una política financiera consistente? Sea como fuere, para muchos la Unión Monetaria parece estar mal diseñada. El euro, ¿fue un error, como afirmara recientemente Roland Vaubel?¹

* La Redacción agradece al Wirtschaftspolitischer Club Deutschland e.V. la autorización para publicar este artículo, aparecido en *Impulsos para la Economía Social de Mercado*, en http://www.wpcd.de/fileadmin/user_upload/Impulsreden_2011_und_2010_Schriftenreihe_WPCD.pdf.

LARS P. FELD

Lic. en Ciencias Económicas (Universidad del Sarre). Experto en finanzas públicas, Nueva Política Económica y análisis económico del derecho. Profesor de Política Económica (Universidad de Friburgo), director del Walter Eucken Institut, miembro del Consejo de Asesores Económicos del gobierno alemán y profesor invitado permanente en el Centro de Investigación Económica Europea (ZEW) Mannheim.

Ante tantas razones para explicar semejante miseria, el colorido ramillete de las soluciones debía refugiarse en propuestas de extrema: desde una división de la Unión Monetaria en dos zonas monetarias con un “euro del Norte” y un “euro del Sur” (Hans-Olaf Henkel), pasando por un Gobierno Económico (Merkel - Sarkozy) y un ministro Europeo de Hacienda (Jean-Claude Trichet), hasta los Estados Unidos de Europa (Ursula von der Leyen) con un sofisticado sistema de compensaciones fiscales siguiendo el “modelo” alemán (Wolfgang Kirsch, DZ Bank), hay para todos los gustos. Naturalmente, cada tanto se deja traslucir también el impulso de castigar a pecadores y estafadores.

Considerando todas estas aristas del debate, no se puede menos que coincidir con la afirmación omnipresente de que Europa se encuentra en una encrucijada. Incluso las medidas que apenas apuntan a una solución de corto plazo pueden inducir una evolución en tal o cual sentido, en dirección a un aumento de los egoísmos nacionales en Europa o en dirección a un superestado europeo. En la práctica deben tenerse en cuenta los efectos colaterales no deseados de las soluciones elegidas. No pocas veces las buenas intenciones son enemigas de lo bueno. Incluso la imagen de la encrucijada es equívoca, si se la entiende como bifurcación en el sentido de *The Economist*: “Los jefes de Estado y de gobierno podrían girar hacia la izquierda o hacia la derecha, sostiene el semanario. Existiría el temor de que sigan derecho y se estrellen directamente contra la pared. La imagen se queda corta porque efectivamente existen más que dos caminos entre la recaída en egoísmos nacionales y el superestado europeo”.²

En este trabajo voy a argumentar que muy probablemente sea correcto seguir derecho por el camino emprendido. En lugar de perseguir objetivos visionarios, debería primar la solución de los problemas de liquidez y solvencia de corto plazo en la Unión Monetaria. Los defectos del Tratado de Maastricht y, como consecuencia de éste, los errores contenidos en el Tratado de Lisboa, no son tan graves como para que no puedan ser remediados mediante medidas aceptables y políticamente sostenibles, a pesar de todo el escepticismo que prima en Alemania. Sólo hace falta remediarlos, y pronto.

En primer lugar, es necesario tomar conciencia de los problemas que esperan una solución. A tal efecto, presento en la sección II un diagnóstico. El siguiente paso del análisis nos recuerda la concepción política de la Unión Económica y Monetaria Europea en el Tratado de Maastricht (sección III). Seguidamente se sopesan las soluciones básicas de una recaída en egoísmos

nacionales (sección IV) y una orientación hacia un Estado Federal Europeo (sección V). En la sección VI esbozo una solución para superar la crisis en la eurozona que no pretende ser original. En términos similares se han expresado otros economistas entre quienes existe en ese sentido más coincidencia que lo que los medios o la política nos quieren hacer creer.

II. Los problemas a ser solucionados

Para el observador desprevenido es obvio: los Estados afectados gastaron demasiado y ahora se les pasa la factura. Al menos los mercados financieros reaccionan ante los problemas de endeudamiento de los Estados GIIPS con considerables aumentos en las primas de riesgo. Las diferencias en el rendimiento de los bonos a diez años entre los países indicados en el gráfico y Alemania corroboran que Grecia, Portugal, Irlanda, España e Italia son considerados deudores claramente menos confiables que el país germano. Más recientemente, los bonos a largo plazo alemanes devengaban un interés inferior al 2% nominal. Los inversores en Alemania aceptan actualmente tasas reales negativas. Grecia, en cambio, debe ofrecer una tasa de interés que ronda el 23% con la misma duración, Portugal se ve obligado a pagar un interés superior en más de un 9% respecto de Alemania; Irlanda, alrededor de un 7%; España e Italia, un 4%. En forma correlativa, aunque con anterioridad, se incrementaron las primas de los canjes de créditos en mora (*credit default swaps - CDS*) para los países afectados. Las primas de los CDS de Grecia reflejan una probabilidad de cesación de pagos de más del 95%. Una comparación de ambos gráficos permite constatar rápidamente que ninguna de las medidas adoptadas hasta la fecha, ningún “salvataje”, ninguna inyección de liquidez puede realmente detener la brecha entre las tasas de interés en la eurozona. Hasta ahora, la política se ha quedado corta en cuanto a su objetivo de tranquilizar los mercados financieros.

Las causas que llevaron a esta evolución son múltiples y difieren de país en país. Es posible que nuestro observador desprevenido simplifique las cosas demasiado. En primer lugar, no resulta convincente atribuir los problemas de endeudamiento de los cinco países que se encuentran en el foco de los mercados financieros a la crisis económica y financiera. Es cierto que la recesión provocó una caída en los productos brutos internos de estos países e incrementó el déficit presupuestario por la mera acción de estabili-

zadores automáticos, lo que provocó un aumento de la deuda en términos del PBI. Sin embargo, sólo en Irlanda el problema de la deuda pública se disparó porque su sistema bancario se vio involucrado en la crisis financiera internacional. En 2008, la tasa de endeudamiento de Irlanda llegaba todavía al 47,5%, que mostraba un crecimiento relativamente moderado desde el año 2000, en el que se situaba en el 40,2%. En el año 2009, la tasa de endeudamiento irlandesa saltó al 70,3% tan sólo por la recapitalización del sistema bancario impulsado por el gobierno irlandés. Irlanda está en vías de superar la marca del 100%. No obstante, se va perfilando que lo peor ya pasó en ese país. Así lo indican la evolución de las inversiones directas y el moderado crecimiento económico de los últimos trimestres. Sobre todo el desacoplamiento de Irlanda y Portugal que se aprecia en los gráficos 1 y 2 muestra que los mercados financieros confían en la recuperación de Irlanda. La política de consolidación de los últimos años no desemboca necesariamente en la espiral de un permanente deterioro de la situación económica.

Claramente, los problemas de endeudamiento de Grecia no se remiten a la crisis financiera. En el año 2000, la tasa de endeudamiento de Grecia era del 115% del PBI. Hasta el año 2008 bajó al 101% para luego volver a subir hasta situarse en el 119% medida en términos del PBI. Hoy sabemos que los números anteriores están sujetos a revisión. Grecia falsificó los datos remitidos a Eurostat a lo largo de un período relativamente prolongado, y lo hizo al momento de ingresar a la Unión Monetaria, y nuevamente más tarde. En el transcurso del presente año, los observadores esperan una tasa de endeudamiento de más del 160% del PBI, lo que significa que el país heleno hace tiempo ya que está sobre-endeudado. A ello se agregan instituciones estatales débiles, tomadas por el clientelismo, en especial una economía que carga con el peso de una administración pública débil y que en el indicador *Doing Business* del Banco Mundial se ubica a la altura de Bangladesh. No existe prácticamente ningún economista serio que dude de que Grecia no va a poder sortear esta instancia sin una quita de su deuda. El país necesita un nuevo comienzo fiscal, económico y técnico-administrativo. Las transferencias no funcionan. Así lo prueban las experiencias de Grecia con los pagos provenientes de los fondos estructurales de la Unión Europea.

Respecto de los problemas de endeudamiento de Portugal, en principio se perfila un juicio tendencialmente similar, aunque no tan duro. Portugal lucha desde su ingreso a la Unión Monetaria con problemas de déficit

fiscal, que se ubica sobre o cuanto mucho escasamente por debajo del 3% del PBI. Su nivel de endeudamiento aumentó de 62,0 % en el año 2000 a 87,0% en el año 2009. En los años 2002 y 2005 la Comisión inició procedimientos por déficit excesivo contra Portugal que concluyeron en 2004 y 2008. Estos procedimientos no lograron impedir que Portugal cayera en la trampa del endeudamiento. Parte de la responsabilidad es atribuible seguramente a la caída en la competitividad de las empresas portuguesas, que se traduce en un considerable déficit en los balances comercial y de cuenta corriente del país, y al excesivo costo salarial por unidad producida. En forma similar a Irlanda, en estos momentos la liquidez de Portugal está asegurada a través de la Facilidad Europea de Estabilización Financiera (FEEF). Aunque la situación en Portugal es menos clara que en Irlanda, el país cumple con las condiciones de la *troika* compuesta por el FMI, la UE y el BCE. Por decirlo de alguna manera, el país está encaminado y podría llegar a remontar la cuesta.

La situación de España merece un juicio mucho más diferenciado. En el período entre 2000 y 2008, España redujo su endeudamiento del 66,5% al 46,8% del PBI. Asimismo, el país disminuyó su tasa de desempleo de 19,8% en 1994 a 10,6% en el año 2001. En la década siguiente, la tasa de desempleo española se mantuvo en esos niveles. Luego de este tiempo relativamente exitoso en el campo económico, el índice de desempleo volvió a aumentar en el año 2009 significativamente para situarse en el 18%. En estos momentos, casi el 50% de los jóvenes en condiciones de trabajar se encuentra sin empleo en España. Los años hasta 2008 estuvieron acompañados por un auge de los negocios inmobiliarios. Cuando estalló esa burbuja inmobiliaria atizada por las bajas tasas de interés en la eurozona, arrastró básicamente las cajas de ahorro españolas. En cambio, los grandes bancos Santander y BBVA, internacionalmente competitivos, salieron indemnes de la crisis del mercado financiero internacional y el estallido de la burbuja inmobiliaria en Estados Unidos merced a la estricta supervisión del mercado financiero español. Sin embargo, en estos momentos están sintiendo el efecto de los problemas domésticos. Al ser claramente domésticos, pese a que el país cumplió con las condiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, está igualmente claro que los problemas deben ser solucionados internamente. El gobierno español ya ha tomado algunas medidas, pero tendrá que transitar el pedregoso camino hacia la restructuración del mercado laboral. En cuanto a las finanzas públicas del país,

el gobierno central lucha con los presupuestos de las regiones autónomas que hasta el momento no han adoptado aún las necesarias medidas de consolidación.

En Italia, la situación debe interpretarse aún más claramente como resultado de sostenidos problemas domésticos en la política financiera. Entre 1990 y 2000 el endeudamiento italiano aumentó de 97,6% a 121 %, para caer luego en 2008 a 114,5%. Sin embargo, este año vuelve a ubicarse por encima del 120%. En 2005, la Comisión inició un procedimiento por déficit excesivo contra Italia que concluyó en 2008. Italia superó la crisis financiera relativamente bien. Los bancos italianos se vieron apenas afectados por las caídas en los mercados financieros internacionales. Sin embargo, Italia va saliendo de la recesión sólo con moderadas tasas de crecimiento. La economía italiana no tiene el empuje de la alemana. Y sobre todo el gobierno de Berlusconi no está en condiciones de desarrollar una estrategia creíble de consolidación.

Cada uno de los cinco países analizados enfrenta, en consecuencia, problemas individuales. En parte son producto de una falta de competitividad, como en el caso de Grecia, Portugal y, en alguna medida, también Italia y España. En parte son el resultado de una política fiscal desordenada en el pasado, como en el caso de Grecia, Portugal e Italia. En España (e Irlanda), las burbujas inmobiliarias han causado problemas domésticos. La crisis financiera internacional sólo resulta convincente como explicación del problema del endeudamiento en el caso de Irlanda.

De todos modos, queda el interrogante de por qué los mercados financieros no analizaron en forma más diferenciada la solvencia de los países miembros de la eurozona en tiempos más calmos. Esto puede guardar relación con informaciones falsas por parte de los países, como en el caso de Grecia, o ser el resultado de una falta de credibilidad de la cláusula de no corresponsabilidad financiera del Tratado de Lisboa. En cualquier caso, hubiera sido deseable un poco más de atención. Sin embargo, es exagerado indicar esto como irracionalidad de los mercados financieros. Los mercados financieros reaccionan ahora con una apreciación diferenciada de la solvencia de los bonos de Estados europeos. No pueden excluirse exageraciones y las reacciones de los participantes de los mercados financieros más bien parecen una suerte de castigo *ex post* a ciertos países. Sin embargo, finalmente los actuales diferenciales de las tasas servirán de incentivo para una política financiera más consistente en el futuro.

III. La construcción política de la Unión Económica y Monetaria Europea

¿Cómo fue posible llegar tan lejos? ¿Qué salió mal? Es grande la tentación de buscar las razones de la actual situación en fallas en la construcción política de la Unión Monetaria. Sobre todo en Alemania el escepticismo fue grande en su momento. Nada menos que 62 profesores universitarios publicaron en 1992 una solicitada en el diario *Frankfurter Allgemeine Zeitung*. La Unión Monetaria Europea, advertían, no era un espacio monetario óptimo. Cuando los países miembros dejaran de contar con el instrumento de la devaluación, sería necesario que otros mecanismos, como ajustes en los mercados laborales o pagos de transferencias en el sentido de la compensación financiera, redujeran eventuales tensiones. Sin embargo, seguía alertando el documento, los mercados laborales europeos eran muy rígidos y la solidaridad intraeuropea, no tanta como para crear un mecanismo de compensación financiera en condiciones de paliar los *shocks* asimétricos entre los países. Posibles tensiones económicas podrían desencadenar fuerzas centrífugas políticas en Europa capaces de producir su desintegración.

No obstante, la construcción de la Unión Monetaria no responde meramente a una ilusión. Para sus fundadores, la Unión Monetaria no fue concebida en primera instancia como mecanismo de ahorro de costos de transacción como los costos por compra de divisas o la desaparición del riesgo cambiario. Pese a que estos costos son considerables y que gracias a la moneda común pudo surgir en Europa un mercado de capitales más integrado, la ventaja primordial de la Unión Monetaria es de orden político.

Una moneda común en Europa crea “dinero que no puede fabricar uno mismo” (Sievert, 1992). El Tratado de Maastricht y, más tarde, el de Lisboa, consagran la estabilidad de precios como objetivo del Banco Central. Al mismo tiempo, se les asegura una amplia autonomía. En todas las dimensiones formales, el BCE es el banco central más independiente del mundo. Con una política monetaria orientada en función de la política del Deutsche Bundesbank, se pretendía transportar la herencia de estabilidad que dejaba el Banco Central Alemán al nivel europeo. Por otra parte, los bancos centrales nacionales están integrados en el Sistema Europeo de Bancos Centrales, con lo que no están tan expuestos a presiones de la política financiera y de empleo nacionales. La idea era que los conflictos de

interés, que no pocas veces se dirimieron en Europa en detrimento de la estabilidad de precios, fueran solucionados en los países miembros y la política monetaria quedara al margen. Pese a que Hayek (1977) pretendía avanzar hacia la desnacionalización del dinero por otra vía, es finalmente la Unión Monetaria la que garantiza esta desnacionalización, aun cuando conserva el monopolio de creación de dinero.

Olaf Sievert, quien durante muchos años fuera presidente del Consejo de Asesores Económicos del gobierno alemán, puntualizó la razón política de la moneda común europea en los siguientes términos: “[La historia del sistema monetario] es fundamentalmente una historia de avatares de un uso abusivo del derecho de crear dinero. Obtener y aprovechar márgenes de acción y ventajas que no le corresponden a uno, gastando dinero que no se tiene, pero que se puede fabricar, creando ingresos y patrimonios sin sustento real, es decir, lo que en el mejor de los casos sólo se puede obtener a expensas de otros, y muchas veces, licuando deudas que se prometió pagar con buen dinero; en resumen, mentiras y engaños vestidos de soberanía nacional, fue lo que a lo largo de los siglos hizo tan atractivo poseer el poder soberano sobre el signo monetario” (Sievert, 1992).

El Tratado de Maastricht creó un orden monetario internacional en Europa que aseguró una objetivización del abastecimiento con dinero en una medida que no existía desde el patrón oro.

Al margen, valga decir que forma parte de las “mentiras y engaños vestidos de soberanía nacional” la posibilidad de devaluar una moneda. En el sector externo es la contraparte de la ilusión monetaria en el plano interno que se basa en creer que con algo más de inflación se reduce algo de desempleo. Lo que se quiso impedir fue precisamente que los países miembros de la Unión Monetaria pudieran recurrir al instrumento de la devaluación como mecanismo de corto plazo para mejorar su competitividad. Una devaluación incrementa la competitividad sólo en el corto plazo porque no modifica las condiciones de la economía real de un país que redujeron su competitividad. Típicamente, se trata de una política salarial y de empleo equivocada que privilegia los costos laborales unitarios por sobre la productividad de la economía, afectando la competitividad de las empresas. La devaluación compensa temporariamente la desventaja de los costos salariales, pero en la mayoría de los casos impulsa un alza salarial a través de un incremento en los precios de las importaciones y la consiguiente presión inflacionaria. Así continúa girando la espiral de devaluación-inflación-in-

crementos salariales excesivos. Los países de Europa del Sur han hecho más de una dolorosa experiencia en ese sentido con anterioridad a su ingreso a la Unión Monetaria. Nadie debería hacer como si Italia no hubiera estado al borde del precipicio antes de su ingreso.

Forma necesariamente parte de esta concepción política que la política financiera y la restante política económica, en particular la fijación de condiciones marco para los mercados laborales de los países miembros, se inscriban en la autonomía nacional y, por ende, sean de responsabilidad nacional. Se busca impedir así que desde una política financiera o de empleo europea pueda ejercerse presión sobre el BCE obligándolo a tapar los errores cometidos con una política inflacionaria. El impacto negativo de una política financiera y de empleo equivocada suele potenciarse aún más cuando es producto de la inflación. Nuevamente me permito citar a Olaf Sievert (1992): “El vínculo más importante para una unión de Estados es el buen dinero, un dinero de valor calculable, establecido desde afuera para todos, una condición fundamental para un sistema de decisiones descentralizadas, no sólo en el orden privado sino también en el orden estatal e intermedio. Al mismo tiempo, sería un lazo del que se pueda afirmar que, si bien no es resistente a cualquier presión, resistirá siempre que se sostenga el consenso político básico que debe subyacer a una unión de Estados”.

Vale decir, entonces, que el error de construcción no radicó, como afirman algunos, en la falta de autonomía supranacional en política financiera, de mercado laboral y social. Por el contrario, la responsabilidad descentralizada de los Estados nacionales por su política económica es una característica constitutiva de la Unión Monetaria, es, por decirlo de alguna manera, uno de los pilares fundamentales del nuevo edificio monetario que no podemos darnos el lujo de tirar abajo sin provocar daños permanentes. Sería necesario volver a equilibrar la estática del edificio.

De todos modos, quienes diseñaron la Unión Monetaria sabían que los Estados miembros, poco experimentados en política de estabilidad, no dudarían en hacer uso de la ventaja inmediata que suponen tasas de interés bajas y que postergarían los necesarios ajustes de la economía real para lograr una adecuada competitividad. Por eso, además de transferir la responsabilidad de la política monetaria a la Comunidad, elaboraron los criterios de Maastricht y más tarde el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, destinados a corregir políticas fiscales erróneas. Sin duda, sólo los menos no tenían en claro esta realidad. Sabían que unos pocos años de política financiera

y económica sólida no hacen una cultura de la estabilidad. Sin embargo, existía esperanza respecto de que los criterios de disciplina fiscal eran mejor que nada. La esperanza se desvaneció o, mejor dicho, fue traicionada. Y el primer país y no el último en hacerlo fue la propia Alemania.

El error de diseño de la Unión Monetaria radicó siempre y sigue radicando en otros dos aspectos. En primer lugar, la cláusula de no corresponsabilidad financiera de los Tratados de Maastricht y de Lisboa (Art. 125 TFUE) no resultó creíble. Cuando leemos hoy el Art. 125 TFUE parece descarnado en comparación con el Art. 126 TFUE, que establece el procedimiento a seguir en caso de incurrirse en un déficit excesivo. Nunca se emitieron señales a los agentes de mercado financieros que en caso de un endeudamiento excesivo de un Estado miembro debían estar preparados para que en el último de los casos se declarara una cesación de pagos. No se evaluó la posibilidad de un reglamento para insolvencias y tampoco se consideró debidamente la posibilidad de una profunda crisis financiera y bancaria como la que recientemente hizo estremecer al mundo. No se vieron con claridad las interdependencias entre la regulación bancaria y financiera y la política de endeudamiento de los Estados miembros. En situaciones en las que amenazan con sobrevenir peligros de contagio en caso de cesación de pagos de un país y los bancos afectados no disponen de suficiente capital propio para hacer frente a esa situación, la cláusula de no corresponsabilidad financiera no es creíble. Incluso un Reglamento de Insolvencias para Estados no subsanaría este problema (Consejo Consultivo Científico dependiente del Ministerio Federal de Finanzas, 2010).

IV. Peligros de una salida de la Unión Monetaria

Las bases políticas de la Unión Monetaria inducen a muchos a concluir que la única solución posible en la actual situación, caracterizada por el endeudamiento excesivo de países de la eurozona, es una salida de aquellos países que a todas luces son insolventes. La consigna esgrimida es que las reglas eran conocidas por todos y, por lo tanto, quien no se atuvo a ellas debe irse. Incluso se aduce que la falta de credibilidad es un problema hasta en la educación de los hijos. No obstante: ¿quién, en nuestros días, piensa seriamente en denostar a los propios hijos para seguir siendo creíble? Seguramente serán los menos.

Los adversarios desde siempre de la Unión Europea proponen la misma solución aun cuando echan mano al argumento de la devaluación. Si Grecia pudiera devaluar su propia moneda, apuntan, recobraría su competitividad. Este argumento se basa en la ilusión monetaria de los agentes del mercado. Además, quien construye sobre la ilusión monetaria construye sobre arena. Una crítica más severa merece la ignorancia con la que se trata el costo que generaría la salida de un país de la Unión Monetaria para el país mismo y para el resto de la eurozona.

En caso de una salida de Grecia, sus acreedores deberán aceptar muy probablemente una quita de entre el 80 y el 90%, lo cual es muy superior al 50% que ya vienen anticipando los mercados financieros. El sistema bancario griego caería en la inmediata insolvencia. Existiría el gran peligro de una corrida bancaria y otras turbulencias. Además, si bien la ley monetaria que sería necesario aprobar para que el país pueda salir de la Unión Monetaria podría abarcar las relaciones contractuales internas y convertir las sumas de dinero fijadas otra vez en moneda nacional, todas las relaciones contractuales con el exterior se verían puestas en duda sin ser sustituidas. Deberían ser liquidadas en forma individual. Las empresas afectadas podrían llegar a tener problemas de pago. Se verían afectadas las relaciones de suministro. Las consecuencias serían un aumento del desempleo de por sí alto y efectos poco favorables sobre el abastecimiento de la población. No se puede más que desaconsejar a Grecia ingresar en semejante pesadilla.

La mayor quita es de por sí un indicador de los peligros de contagio que encierra este escenario. Los bancos europeos con actividades en Grecia perderían sumas sustancialmente mayores. En el mejor de los casos, se produciría una mayor demanda de refinanciación que con una reestructuración ordenada de la deuda. Pero la situación podría desembocar fácilmente en una desconfianza tan grande en el sistema bancario como el que se observó luego de la bancarrota de Lehman Brothers. Peor podría ser incluso el cuestionamiento de los nuevos límites geográficos de la Unión Monetaria. ¿Qué país endeudado excesivamente sería la próxima pieza en este juego de dominó? ¿Y dónde se detendría la ola? ¿En los Pirineos, en los Alpes o junto al Rin? Segunda parte de la pesadilla, segunda parte de lo que no debe aconsejarse.

Conclusión: la salida de un país –Grecia– de la Unión Monetaria generaría más problemas que los que solucionaría. Un retorno a Maastricht no es posible. Sólo se podría recaer en un período anterior a Maastricht.

Es más que dudoso que en ese caso se pueda sostener el mercado común europeo doméstico en su actual forma. Una canción de la banda australiana ACDC nos provee la letra para este escenario: “Lock up your daughter, lock up your wife, lock up your backdoor, and run for your life. The man is back in town, so don’t you mess around... TNT, it’s dynamite”.

V. “Más Europa” como respuesta: ¿rumbo al Estado federal europeo?

No son pocos los dirigentes que en vista de la seriedad de la situación en la eurozona y los escenarios de horror esbozados anteriormente consideran que la única salida es huir hacia adelante. Cada vez son más las voces que reclaman instituciones tales como un “gobierno económico”, un “Ministro de Hacienda europeo” un “Estado Federal Europeo”. En cualquier caso se trata siempre de “más Europa”. Muy pocos de quienes usan estos conceptos se toman el trabajo de explicar a qué se refieren con esto, en qué medida estas posibles soluciones apuntan al problema real y cuáles son las medidas concretas a tomar. Las ideas son difusas, sobre todo en el orden constitucional y legal europeo.

“Gobierno Económico” es un término escurridizo. Puede englobar todo, desde una coordinación de la política económica entre los diferentes países miembros, con carácter fundamentalmente informativo, hasta una competencia europea genuina en áreas centrales de la política económica. Un Gobierno Económico genuino requeriría que los Estados miembros deleguen importantes competencias en el nivel europeo. Es lo que precisamente se quería evitar cuando se instrumentó la Unión Monetaria. Se buscó impedir que los jefes de Estado y de gobierno pudieran constituir un contrapeso a la autoridad monetaria del BCE. Por el contrario, los Estados miembros están obligados a competir entre ellos en función de las condiciones de sus economías reales, sin servirse para ello de la ilusión monetaria. Cuando sus empresas dejen de vender suficientes bienes y servicios por falta de competitividad, deberán hacer todos los esfuerzos posibles para producir a menor costo. No es un Gobierno Económico sino la estructura de costos de las empresas en los Estados miembros la que determina si habrá un superávit o un déficit en cuenta corriente, y si se procede a corregir o no una situación de estas características.

Un Gobierno Económico entendido como una instancia de intercambio informal de informaciones –más de uno parece adherir a esta interpretación– no puede causar mayor daño, pero tampoco surtirá un efecto importante. En general, ningún diálogo entre personas razonables suele ser perjudicial. No obstante, aparece cierto resquemor. Es que el peligro es grande de que al final de cuentas se adopten resoluciones de cumplimiento obligatorio que apuntan a un “aumento de los costos del rival” (*raising rivals' costs*).

El concepto del “*Ministro de Hacienda Europeo*” tiene las mismas características escurridizas que el término “Gobierno Económico”. Nuevamente estamos ante diferentes acepciones posibles. Se podría pensar en un Ministro de Hacienda Europeo dotado de competencias fiscales, en particular en lo referido a política tributaria y endeudamiento, o en una instancia de supervisión cuya misión es hacer cumplir las normas establecidas en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, o bien impedir que los países miembros se endeuden excesivamente. En cualquier caso se necesitará hacer una cesión considerable de competencias a las instancias europeas. La autonomía presupuestaria de los Estados miembros se vería afectada en mayor o menor medida. No resulta adecuado dotar a la Unión Europea de competencias en la política tributaria y de endeudamiento. Las funciones que actualmente cumple la UE, y que sensatamente podrá cumplir en el futuro, hace innecesario delegar estas competencias (Feld - Necker, 2010). No se puede desestimar el temor de que una vez instalado un Ministerio de Hacienda comience a desarrollarse una dinámica imparable en dirección a una acumulación de competencias de política fiscal y de endeudamiento de la UE.

La efectividad de una supervisión de los presupuestos nacionales por parte de un Ministro de Hacienda europeo despierta dudas, razonables por cierto. En última instancia, no es suficiente con prever para estos casos una limitación (considerable) de la autonomía presupuestaria nacional. Se necesitaría contar, además, con personal administrativo capaz de auditar en forma eficaz la política financiera nacional. La experiencia hecha con los estados provinciales con autonomía fiscal, en particular los estados alemanes, alimenta las dudas en cuanto a si ello resulta efectivamente posible. Si en Alemania no tenemos medios efectivos para enviar a un delegado del Estado nacional que obligue a estados federados como Bremen o el Sarre a aplicar una política de austeridad, e incluso se pone en tela de juicio si

constitucionalmente el Estado nacional está facultado para exigir tales medidas, ¿por qué habría de funcionar mejor este mecanismo entre Bruselas y Atenas? En el Estado federal que es Alemania hoy, todos estamos acostumbrados a respetar la Constitución, y al menos tenemos una. Cuánto más difícil será, entonces, aprobar el derecho a intervenir en los presupuestos nacionales sobre la base del tratado internacional que originó esa comunidad de Estados que hoy es la Unión Europea. Sería necesario definir garantías para una institución europea que deba supervisar los presupuestos nacionales. Con ello nos acercamos a las garantías reales reclamadas por Finlandia. Por lo tanto, en última instancia prevalece el escepticismo.

De ahí al *Estado federal europeo* hay un solo paso. ¿No faltaba precisamente la posibilidad de intervención avalada por la Constitución? ¿Pues a crearla entonces! La abolición de la Ley Fundamental no sería el único efecto secundario. Una diferencia importante entre una unión de Estados y un Estado federal es el grado de solidaridad al que se comprometen los ciudadanos de un Estado adherente. El principio de la federación es la característica constitutiva de todo Estado federal. Incluso en Suiza, un país fuertemente descentralizado, la Constitución consagra en su Art. 44, inc. 2, el principio de lealtad a la Federación. En 1992, la Corte Constitucional alemana dedujo del principio federal la responsabilidad del Estado nacional frente a aquellos estados federados que atraviesan una emergencia presupuestaria extrema. Sólo en Estados Unidos la situación parece ligeramente diferente. Allí, el principio de la unión se aplica sobre todo para el caso de defensa. Es cierto que terminada la guerra de la independencia los estados endeudados en exceso recibieron ayuda de la Federación, pero ya a mediados del siglo XIX esa ayuda les fue denegada y fueron obligados a reestructurar sus deudas. Desde entonces, el tema de la responsabilidad solidaria no volvió a plantearse en los Estados Unidos de Norteamérica, aunque esto podría cambiar en los próximos años considerando la precaria situación financiera de algunos estados. Como éstos, además, son “too big to fail”, es probable que esta vez la respuesta sea diferente a la del siglo XIX.

El principio de la unión es parte integral de toda Constitución federal, por lo que en Europa aumentaría la presión por una mayor compensación financiera entre los países miembros. Konrad y Zschäpitz (2011) se preguntan qué forma podría adoptar esta compensación y desaconsejan esta solución. Los autores señalan que una compensación financiera europea del 50% de la desviación de un país de la capacidad financiera media im-

plicaría para Alemania ser uno de los pagadores netos. En esas condiciones, el país podría llegar a tener que pagar unos 74.000 millones de euros por año en concepto de transferencias.

Al margen de la enorme carga fiscal que supondría para el presupuesto federal, y que seguramente no es deseable, la propuesta de un sistema de compensación financiera europeo ignora los efectos negativos de éste. En efecto, los países altamente endeudados no tendrían ninguna motivación para esforzarse por salir de esa situación. Una compensación financiera crea un sistema de *bail out* parcial pero permanente, con todos los efectos negativos que conocemos de la realidad federal en Alemania y que van desde incentivos poco deseables de endeudamiento, pasando por un manejo desprolijo de los recursos financieros por el lado del gasto del presupuesto, hasta la demora en materializar el cambio estructural y la decreciente competitividad regional (Feld - Von Hagen, 2007). En lugar de combatir los actuales problemas, se los potenciaría. Este tipo de propuestas para solucionar la crisis de endeudamiento europeo, o bien son producto de un gran desconocimiento de los resultados obtenidos a lo largo de décadas de investigación sobre el federalismo, en especial en Alemania, o bien son sencillamente irresponsables. Para apuntar: “el federalismo alemán fracasó en la práctica”. Se trata de una conclusión naturalista equivocada.

A lo antedicho se suma que para la implementación de cualquiera de estas propuestas sería necesario previamente introducir cambios, algunos de consideración, en los tratados europeos, con todos los imponderables que plantean los procesos de ratificación nacional unidos a estas reformas. Más aún: sobre todas estas propuestas pende la espada de Damocles del derecho constitucional alemán. En su fallo sobre el Tratado de Lisboa del año 2009, la Corte Constitucional Federal deja en claro que no resulta posible introducir ninguna reforma constitucional que implique ceder competencias a la Unión Europea que afecten la garantía consagrada en la Ley Fundamental de que las bases del orden jurídico se mantendrán inalterables sin una consulta popular obligatoria previa. En particular, el fallo señala: “Sin la expresa voluntad de los pueblos, los órganos electos no están facultados para crear en sus espacios constitucionales nacionales un nuevo sujeto de legitimación ni a deslegitimar otros existentes”.³

Más recientemente, esta posición fue reafirmada por Peter Huber, magistrado que se sumó a la Corte Constitucional Federal con posterioridad al fallo sobre el Tratado de Lisboa. En una entrevista concedida al diario

alemán *Süddeutsche Zeitung* puntualizó: “El pueblo alemán, en su calidad de poder constituyente debería dar previamente su consentimiento a una reforma de la Ley Fundamental y suspender total o parcialmente la “garantía de perpetuidad” (Ewigkeitsgarantie) que garantiza una base inalterable del orden jurídico de la República Federal de Alemania.⁴ En consecuencia, este tipo de soluciones seguirán siendo sueños por el momento.

En su fallo más reciente, la Corte Constitucional fija, además, estrechos límites a las actividades financieras que pueda desplegar la Unión⁵ y, por el contrario, fortalece los derechos del parlamento: “En una democracia, las decisiones básicas sobre ingresos y egresos públicos son derechos parlamentarios centrales. El Art. 38, inc.1, frase 1, Const., descarta cualquier posibilidad de vaciar la legitimación del poder público creada por el acto electoral y la influencia sobre su ejercicio, condicionando al legislador en cuestiones presupuestarias al punto de violar el principio de la democracia. [...] El acto electoral quedaría desvalorizado si el Parlamento alemán quedara privado de los medios que le permiten cumplir las funciones públicas que impactan en el gasto público y ejercer las facultades para cuyo uso fue legitimado su poder de acción por los electores” (BVerfG, 2 BvR 987/10 del 7/9/2011, § Nr. 104).

Asimismo, el fallo estipula que el principio democrático se verá vaciado por la transferencia de competencias fiscales al nivel europeo o no, según el grado de limitación de los compromisos internacionales contraídos: “Existe una violación al derecho electoral cuando el Bundestag alemán se despoja de sus responsabilidades como Parlamento en materia presupuestaria de tal modo que ni él ni parlamentos futuros puedan ejercer los poderes presupuestarios bajo su propia responsabilidad. [...] Para la preservación de los principios democráticos es fundamental que el Bundestag sea el órgano responsable de decidir sobre ingresos y egresos, incluidos compromisos internacionales y europeos. [...] En este marco de referencia, el Bundestag alemán está impedido de ceder su responsabilidad presupuestaria a otros actores facultándolos a adoptar medidas indefinidas de política fiscal. En particular está impedido de adoptar medidas, incluso de orden legislativo, que lo dejen a merced de mecanismos fiscales que, ya sea por su concepción general, ya sea por una consideración general de diferentes medidas individuales, pueden llevar a cargas presupuestarias impredecibles sin aprobación constitutiva previa, se trate de gastos o de menores ingresos. [...] Por lo tanto, no podrá crear mecanismos permanentes de derecho contrac-

tual internacional que impliquen asumir la responsabilidad por decisiones basadas en la voluntad de otros Estados, sobre todo si esta responsabilidad está relacionada con consecuencias de difícil estimación. Cualquier medida de ayuda solidaria que implique un gasto de mayor envergadura para el Estado nacional debe contar con la aprobación del Bundestag en lo particular” (BVerfG, 2 BvR 987/10 del 7/9/2011, Nro. 124 y ss.).

El párrafo puede interpretarse como un veredicto en contra de los eurobonos. Sin embargo, la apreciación nuevamente se queda corta porque no está definido cómo está diseñado el eurobono. En el marco de las actividades de financiamiento que despliega el Banco de Inversión Europeo ya existen eurobonos hace tiempo y más recientemente se agregaron otros en el marco de las actividades de la FEEF. Sin embargo, los eurobonos también pueden interpretarse como un instrumento de tipo general, que permite a los países miembros refinanciarse para todo tipo de fines que persigan en su política interior.

Tal como especifica el fallo de la Corte Constitucional Federal del 7 de septiembre de 2011, lo fundamental es el alcance limitado del instrumento y la aprobación de cada medida en particular por el legislador alemán (*Bundestag y Bundesrat*). En consecuencia, los compromisos contraídos por Alemania en el marco del primer paquete de rescate a Grecia y de la FEEF no son inconstitucionales. Están limitados en cuanto a fondo, tiempo y monto. Los magistrados no especifican cuál es el monto a partir del cual ya no se puede hablar de una limitación genuina, pero un criterio decisivo es, sin duda, la responsabilidad mancomunada simple en estos compromisos.

Por el contrario, un eurobono que sirve como instrumento de financiamiento general se caracteriza por una responsabilidad solidaria. En caso de no existir solidaridad, el eurobono construido en estos términos debería renunciar a una calificación AAA. Es una responsabilidad al estilo “tres mosqueteros”:⁶ uno para todos y todos para uno. Todos son solidariamente responsables por la suma contraída. Llegado el caso, es decir, si todos los demás deudores quedaran descartados, puede ocurrir que un único país deba asumir la responsabilidad por el monto total de la deuda. Por otro lado, el legislador alemán con responsabilidad presupuestaria debería tomar una decisión para cada caso en particular. Por lo tanto, los eurobonos no pueden ser diseñados como instrumentos de financiamiento general.

En términos económicos, los eurobonos sólo tienen sentido como instrumento para superar problemas de liquidez coyuntural de los países

endeudados en exceso. En el mediano y largo plazo, por el contrario, prevalecen las desventajas. En efecto: las condiciones de refinanciamiento más favorables para países altamente endeudados en comparación con los bonos nacionales, hacen que estos Estados tengan muchos menos incentivos para aplicar una política financiera consistente. Dicho en un lenguaje más llano: es una nueva invitación al endeudamiento a gran escala. El eurobono al estilo “tres mosqueteros” derribaría uno de los pilares fundamentales de la Unión Monetaria Europea y transformaría en comunitario el endeudamiento nacional. Esto tendría efectos de mediano y largo plazo incalculables para la autonomía presupuestaria de Alemania.

VI. Reglamento de insolvencia para Estados y Fondo Monetario Europeo como solución

Aclarado, entonces, que las medidas dramáticas no tienen posibilidades de prosperar en el contexto de la crisis europea de endeudamiento, es tiempo de poner las cartas sobre la mesa. ¿Cuál puede ser una solución? En primer lugar, cabe distinguir entre medidas económicas de corto y de largo plazo. En el más largo plazo, se trata de modificar el marco político de la Unión Monetaria Europea, de modo tal que se subsanen los errores de construcción analizados en la Sección III. En el corto plazo, es fundamental encarar la problemática del endeudamiento griego de manera creíble, sin que tenga un impacto desfavorable sobre otros países europeos altamente endeudados y sin que provoque un contagio de todo el sistema bancario y financiero.

Las fallas constitutivas de la Unión Europea radican en la falta de un reglamento de insolvencia para los Estados y en una inadecuada regulación del mercado bancario y financiero. Es aquí donde cabe introducir reformas para apuntalar los pilares centrales del Tratado de Lisboa en el más largo plazo. En particular, las medidas a ser adoptadas deben propender a que los Estados que integran la eurozona sean autónomos y nacionalmente responsables de su política financiera. Se trata de restituir la cláusula de no corresponsabilidad financiera (*no bail out*), para lo cual se requiere sobre todo un mecanismo de crisis europeo que en última instancia implica un

poco más Europa que hoy, pero que se queda muy por detrás de las medidas discutidas en la Sección V para una mayor integración europea.

Ante este marco de referencia, las medidas elaboradas, aun cuando no ratificadas todavía, ya apuntan a una solución de los problemas esbozados en el punto II y, al menos en esencia, no están mal, en particular en lo referente al nuevo Mecanismo Europeo de Estabilización (MEE). El MEE crea una suerte de Fondo Monetario Europeo. El instrumento legal establece en qué condiciones se conceden créditos a países miembros de la UE para superar problemas transitorios de liquidez. Si un Estado tiene problemas de solvencia, necesariamente deberá iniciar negociaciones con sus acreedores con el fin de lograr una reestructuración de la deuda que le asegure la sostenibilidad de sus finanzas. De este modo, se abre la puerta a una participación de los acreedores privados en el refinanciamiento de un Estado endeudado en exceso. Si esto va a darse depende, naturalmente, de las negociaciones mismas y de los incentivos con los que los socios lleguen a las negociaciones. A partir de 2013, los bonos de los socios europeos deberán estar equipados con cláusulas de acción colectiva, para marcar así la cancha de este tipo de negociaciones. Es cierto que los compromisos que contrae Alemania en el marco del MEE son por tiempo indeterminado, pero las restantes condiciones generales establecidas en el MEE garantizan una limitación de estas obligaciones en cuanto a su monto. Esta limitación existe además en el fondo, la cesión singular de poderes (*Einzelermächtigung*) por parte del *Bundestag* puede quedar garantizada en virtud de la unanimidad de votos, de manera que Alemania no queda a merced de las decisiones de política financiera de un Estado miembro de la UE.

Existe otro punto en el MEE que concita las críticas (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2011; Kronberger Kreis, 2011) y es que en el MEE la decisión respecto de que si un país enfrenta problemas de liquidez (transitorios) o de solvencia (básico) se toma en el plano político. Los criterios en virtud de los que cabe decidir no están establecidos *a priori*. En ese sentido, el MEE adolece de un problema de credibilidad en cuanto a la participación de acreedores privados, similar al que presenta el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. En efecto, cuando los pecadores potenciales deciden sobre los pecadores actuales las decisiones desagradables se postergan o eluden. Considerando el actual debate acerca de una reestructuración de la deuda griega, este problema de credibilidad es innegable y no contribuye a la credibilidad de la cláusula de no corresponsabilidad financiera.

Críticas similares pueden formularse respecto de las medidas sobre regulación del mercado bancario y financiero. Las disposiciones acordadas en los acuerdos de Basilea III sobre el capital ordinario no son suficientes. En su momento, el Kroneberger Kreis (2011a) planteó propuestas al respecto. Pero en lugar de prever disposiciones más severas sobre capital propio, los países miembros de la Unión Europea prefirieron discutir la introducción de un impuesto a las transacciones financieras que, a todas luces, persigue propósitos fiscales, pero que no apunta directamente a la recapitalización del sistema bancario y, por el contrario, incluso le sustrae recursos.

En buena parte, las correcciones propuestas al Pacto de Estabilidad y Crecimiento no merecen ninguna objeción. Existen ciertamente aspectos positivos como el llamado brazo preventivo. Pero no estoy aquí para expresar elogios. Es que no se soluciona un problema central. El Pacto de Estabilidad y Crecimiento carece de la necesaria credibilidad porque pecadores potenciales deciden sobre la suerte de los pecadores actuales. Un nivel del Procedimiento de Déficit Excesivo sólo puede ser desencadenado por una resolución activa del ECOFIN con mayoría calificada. Esto se aplica tanto a una supervisión más severa de la política fiscal nacional como al dictado de sanciones o a la transformación de un depósito sin intereses en una penalidad. Alemania y Francia han hecho que las dudas sobre esta credibilidad se convirtieran en certeza gracias a haber violado impunemente las disposiciones del Pacto. Intervinieron a tiempo para evitar que se vieran obligados a ceder parte de su autonomía fiscal a la Comisión como lo prevé la etapa del procedimiento anterior al nivel de las sanciones. Las resoluciones sobre la revisión del Pacto de Estabilidad y Crecimiento recogen este problema al establecer que las sanciones sólo pueden ser derogadas con una mayoría calificada en lugar de desencadenarlas en forma activa. No obstante, el problema de credibilidad persiste, porque este “cuasi automatismo” no entra en acción en los niveles anteriores, en particular en el caso de injerencias en la autonomía presupuestaria.

No es mucho lo que cabe decir respecto del Pacto por el Euro Plus. Al igual que en el caso del Gobierno Económico mencionado en la Sección V, esta variante apunta a una coordinación no obligatoria de la política financiera y económica en la zona del euro. En principio, la idea básica, aumentar la competitividad en los Estados en problemas, no está mal. No obstante, interfiere con la autonomía nacional, amenazando así uno de los pilares de la Unión Monetaria. Los acuerdos son declaraciones de in-

tención (¡qué bueno que hayamos hablado sobre esto!). Pero los acuerdos celebrados hasta la fecha alimentan el escepticismo en cuanto a que en última instancia se estaría persiguiendo una política del “*raising rivals’ costs*”. Los únicos dos pasos concretos son la coordinación en la imposición de las empresas y el procedimiento de desequilibrios macroeconómicos.

Un borrador de directiva elaborado por la Comisión recomienda la introducción de la base imponible consolidada del impuesto sobre sociedades. En Alemania, su implementación generaría considerables costos fiscales. Además, de este modo se sustituirían distorsiones existentes (compensación de las pérdidas) por otras nuevas (fórmula de reparto, estructuras de propietarios) (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2007). Por otra parte, el procedimiento de desequilibrios macroeconómicos no sólo apunta a los países con déficit en su balance de cuenta corriente, sino también a países con superávit de cuenta corriente. No se descartan sanciones contra estos últimos. Ambas medidas apuntan a debilitar a Alemania en la competencia por la radicación de industrias en Europa. No existe una comprensión generalizada de que la competitividad alemana es el resultado de decisiones descentralizadas de empresas y trabajadores.

Una de las críticas que reciben las medidas destinadas a introducir cambios de orden político es que no aportan lo suficiente a la solución de los problemas de actualidad. Si bien este reparo no es del todo justificado porque el MEE establece un mecanismo de crisis, es cierto que el reglamento de insolvencias para la UE sólo entra en vigor en 2013. En el corto plazo rigen las reglas de la Facilidad Europea de Estabilización Financiera (FEEF), creada en mayo de 2010. En el fondo, la FEEF no busca la participación de acreedores privados en el sentido de un proceso de restructuración de deuda, aun cuando las resoluciones del 21 de julio de 2011 introducen otros instrumentos que pueden acompañar una restructuración de la deuda.

Es aquí donde deben comenzar las soluciones de corto plazo para la insolvencia de Grecia. Sin duda, sería maravilloso que Grecia pagara los créditos de liquidez que le fueron otorgados y toda su deuda y que gracias a una política de consolidación y de moderación salarial retomara la senda de una política financiera sólida y de una mayor competitividad. Pero lo cierto es que esto es altamente improbable. Este año, la deuda griega superará el 160% de su producto bruto interno. De acuerdo con los planes elaborados el año pasado por la *troika* constituida por FMI,

UE y BCE, el país nunca debería haber alcanzado esta cifra. En vista de la evolución financiera y de la profunda recesión, no se avizora cómo se puede llegar a reducir ese nivel de endeudamiento. Pronto un 10% del producido de la economía griega deberá destinarse al servicio de la deuda y consiguientemente será remitido al exterior. Para hacer frente a los problemas mediante una devaluación interna, el país deberá aguantar los próximos diez años. Esto es políticamente casi inviable. Grecia necesita una reestructuración de su deuda para que sus ciudadanos puedan y estén dispuestos a soportar las cargas de la consolidación en los próximos diez años.

Lo que se necesitan son medidas que generen una sostenibilidad de las finanzas griegas que no pongan en aprietos a otros países altamente endeudados en la UE, que no contagien el sistema bancario y financiero o incluso lo lleven al próximo colapso y que, al mismo tiempo, no deriven en un rumbo político, perjudicial en el más largo plazo. Las propuestas de solución analizadas en las secciones IV y V no cumplen con estas condiciones.

El Consejo de Asesores Económicos del gobierno alemán (2011) esbozó en julio de 2011 una propuesta que podría cumplir con los criterios enumerados. El Consejo propone efectuar una reestructuración de la deuda griega a partir de un canje de deuda en el marco de la FEEF. En esta propuesta, los acreedores pueden cambiar un bono griego, hoy de alto riesgo, contra un bono AAA de la FEEF con una quita del 50% del valor nominal. Los bonos en posesión de la FEEF sólo serán entregados a Grecia con esta quita si el país se atiene a los acuerdos celebrados con la *troika*. Con este corte, y teniendo en cuenta que los créditos del FMI deberán pagarse en su totalidad, la deuda griega se situaría en el orden del 110% del PBI. Se mantendría el incentivo para una consolidación, pero se vería la luz al final del túnel, con lo cual aumentaría la voluntad de llegar a una consolidación.

De llevarse a cabo esta reestructuración, el sistema bancario griego, fuertemente expuesto frente al Estado griego, debería ser refinanciado. De lo contrario caería en la insolvencia. Los restantes bancos europeos deberán realizar las correspondientes previsiones. De ser necesario podrán ser compensados por programas nacionales de recapitalización. Dado que los bancos están mejor posicionados que el año pasado, estos programas no deberían hacer falta. Se evitaría el contagio de otros Estados europeos.

Portugal e Irlanda ya están financiados por los próximos años a través de la FEEF y, por lo tanto, no están expuestos a nuevos problemas de liquidez. Pero es posible que también quieran hacer uso de la reestructuración para aliviar el costo del ajuste. A ambos países se les deberá hacer entender por la vía política que no pueden tomar ese camino. Por otra parte han avanzado considerablemente en sus esfuerzos de consolidación y se encuentran bien encaminados.

Restan, entonces, España e Italia. Independientemente de que se implementen las resoluciones del 21 de julio o se concrete una reestructuración de la deuda griega a través de la FEEF, lo cierto es que el volumen de la FEEF no alcanza para refinanciar plenamente ambos países. Un nuevo refuerzo de la FEEF parece políticamente inviable y es problemático constitucionalmente. El refinanciamiento de España e Italia a través de eurobonos indica la dirección política equivocada y también plantea obstáculos de orden constitucional.

En última instancia, tampoco sería comprensible un refinanciamiento pleno desde el punto de vista económico. Ambos países cuentan con suficientes contribuyentes de altos ingresos y patrimonios que podrán asegurar una consolidación creíble. En ambos países existe margen de acción suficiente por el lado del gasto para una consolidación creíble. Ambos países podrán solicitar una línea de crédito contingente del FMI para superar problemas de liquidez. No ayuda mucho el hecho de que en ninguno de los dos países se observa la voluntad suficiente para hacer todo lo necesario como para evitar una crisis de liquidez. La rebaja de la calificación de los bonos italianos es producto de este problema.

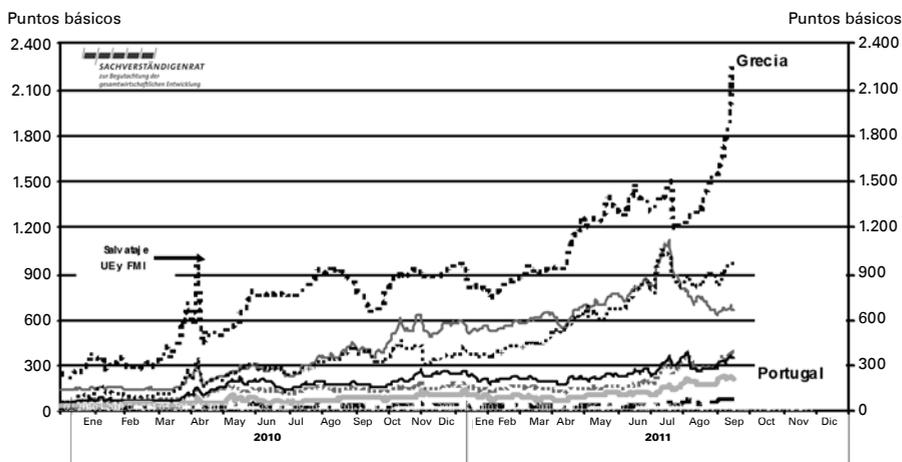
En el último de los casos, si todo lo demás falla, restarían en principio dos instancias para evitar una crisis: el BCE y la FEEF. BCE está comprando desde el verano nuevamente bonos. En caso de amenazar sobrevenir una crisis no podría sustraerse a su función de conservar el funcionamiento del sistema bancario. Se puede interpretar la situación en la que quedó el BCE como el juego de la gallina en la teoría del juego, o se puede interpretar su actuación como la de un prestamista de última instancia. En tal caso se pondría aún más en juego la credibilidad del BCE.

La compra de bonos por parte del BCE en los mercados secundarios no sólo es perjudicial porque huele a monetización de la deuda pública italiana y española. El BCE tampoco tiene posibilidad alguna de imponer condiciones a los países y obligarlos a una política financiera consistente de

aquí en más. Este problema podría ser resuelto a través de una gestión de crisis a cargo de la FEEF. Si se dotara a la FEEF con una licencia bancaria para el cumplimiento de ciertas funciones, podría financiarse a través del BCE y depositar bonos de su cartera como garantía. Esta posibilidad de financiamiento indirecto es el mal menor en comparación con la compra directa de bonos por parte del BCE, porque la FEEF tendría la posibilidad de imponer condiciones. De todos modos la diferencia respecto de la monetización directa no es sustancial.

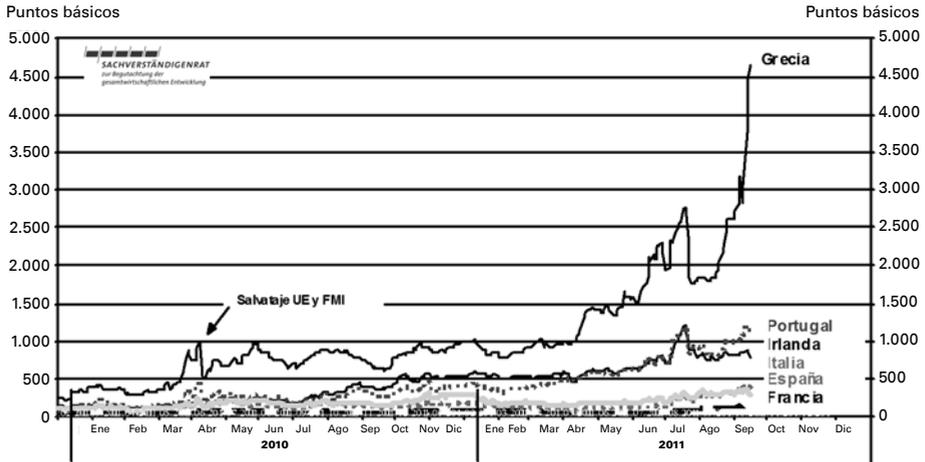
Es posible que sea suficiente un apalancamiento del capital utilizable de la FEEF para facilitar los recursos necesarios para financiar las ayudas de liquidez a Italia y España hasta la implementación del MEE. Los países de la eurozona ganarían tiempo suficiente para consolidar sus presupuestos de manera suficientemente creíble para que su situación financiera sea considerada sostenible por los agentes del mercado financiero. Sería importante que los países altamente endeudados de la UE aprovechen este tiempo.

Gráfico 1 Diferencial en el rendimiento de los bonos públicos a diez años, 2010-2011



Fuente: Thomson Financial Datastream, en <http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/52.html>.

Gráfico 2 Primas del Credit Default Swap, 2010–2011



Fuente: Thomson Financial Datastream, en <http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/52.html>.

Notas

1. Ver Roland Vaubel, „Der Euro war ein Fehler“, *Börsenzeitung* Nro. 178, 15 de septiembre de 2011, pág. 7 (entrevista con Stephan Balling).
2. Ver “Fudge, the final frontier: European leaders are at a fork in the road. They probably go straight on”, *The Economist* 400 (8750), 10 de septiembre de 2011, pág. 69.
3. Ver BVerfG NJW 2009, 2267 (2286 [Nro. al margen 347]).
4. Ver Peter Michael Huber, „Keine europäische Wirtschaftsregierung ohne Änderung des Grundgesetzes“, *Süddeutsche Zeitung* Nro. 216, 19 de septiembre de 2011, pág. 6 (diálogo con W. Janisch y H. Prantl).
5. Ver BVerfG, 2 BvR 987/10 del 07/09/2011, Nro de párr (1-142), http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20110907_2bvr098710.html.
6. Así lo califica mi colega en el Consejo de Asesores Económicos Independientes del gobierno alemán Beatrice Weder di Mauro.

Referencias bibliográficas

- FELD, LARS P. - NECKER, SARAH (2010). *Fiskalföderalismus in der Europäischen Union: Herausforderungen für die Reform der Finanzverfassung der EU*, estudio por orden del European Liberal Forum asbl, Bruselas y Berlín.
- FELD, LARS P. - VON HAGEN, JÜRGEN (2007). "Federal Republic of Germany", en Anwar Shah (ed.), *The Practice of Fiscal Federalism: Comparative Perspectives, A Global Dialogue on Federalism Series*, Vol. 4, McGill University Press, Montreal et al.
- KONRAD, KAI A. - ZSCHÄPITZ, HOLGER (2011). The Future of the Eurozone, *CESifo Forum* 12 (2), págs. 46-49.
- KRONBERGER, KREIS (2011). „Das Reformpaket – ein starkes Stück“, en *Frankfurter Allgemeine Zeitung* Nro. 73, lunes 28 de marzo de 2011, pág. 15.
- _____ (2011A). *Systemstabilität für die Finanzmärkte*, Schriftenreihe Band 53, Stiftung Marktwirtschaft, Berlín.
- SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG (2011). „Krise der Währungsunion: Zeit für Plan B“, en *Frankfurter Allgemeine Zeitung* Nro. 166, 20 de julio de 2011, pág. 10.
- SIEVERT, OLAF (1992). „Geld, das man nicht selbst herstellen kann: Ein ordnungspolitisches Plädoyer für die Währungsunion“, en *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 26 de septiembre de 1992; reproducido en: Peter Bofinger, Stephan Collignon y Ernst-Moritz Lipp (ed.), *Währungsunion oder Währungschaos?*, Gabler, Wiesbaden, 1993.
- VON HAYEK, FRIEDRICH A. (1977). *Entnationalisierung des Geldes. Eine Analyse der Theorie und Praxis konkurrierender Umlaufmittel*, Mohr Siebeck, Tübingen.
- WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2007). *Einheitliche Bemessungsgrundlage der Körperschaftsteuer in der Europäischen Union*, Gutachten, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Band 81, Stollfuß Verlag, Bonn.
- _____ (2010). *Ohne Finanzmarktreforment keine Lösung der europäischen Staatsschuldenkrise*, carta dirigida al ministro federal de Finanzas Wolfgang Schäuble.
- _____ (2011). *Zu den Schlussfolgerungen der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets vom 11. März 2011*, carta dirigida al Ministro Federal de Finanzas Wolfgang Schäuble, Berlín.

RESUMEN

Europa está atravesando una crisis. ¿O resulta más exacto hablar de una crisis del euro? Es más: ¿no será acaso una crisis de endeudamiento de la Unión Europea o de ciertos Estados miembros de

la eurozona? La definición misma del fenómeno genera discrepancias. No sorprende, entonces, que el diagnóstico de los problemas tampoco concite consenso. Sea como fuere, para muchos la Unión Monetaria parece estar mal diseñada. En lugar de perseguir objetivos visionarios, debería primar la solución de los problemas de liquidez y solvencia de corto plazo en la Unión Monetaria. Los defectos del Tratado de Maastricht y, como consecuencia de éste, los errores contenidos en el Tratado de Lisboa, no son tan graves como para que no puedan ser remediados mediante medidas aceptables y políticamente sostenibles, a pesar de todo el escepticismo que prima en Alemania. Sólo hace falta remediarlos, y pronto.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXIX – Nº 1 - Marzo, 2012

Crisis financiera en Europa y políticas públicas en Latinoamérica

Carlos J. García

I. Introducción: la gran recesión

Hasta antes del *crash* financiero –que comenzó en 2007 con las hipotecas *subprime* en los EEUU y que se profundizó en 2008 con la quiebra e intervención de varias instituciones financieras (Bear Stearns, Lehman Brothers, AIG, etc.)–, la importancia de los mercados financieros dentro del marco de análisis de la política económica era secundaria. Si bien los bancos centrales mantenían un monitoreo detallado del sector financiero, en la práctica la discusión sobre el diseño de la política de estabilización se limitaba a los siguientes principios: baja inflación, un limitado rol de la política fiscal y un tipo de cambio flexible. El instrumento para el control de la inflación se reducía esencialmente al manejo de la tasa de interés, por lo tanto la regulación financiera no era considerada como un instrumento de política macroeconómica para estabilizar el ciclo económico (Blanchard, 2010).

En línea con los desarrollos que se observaban en diferentes países en la implementación de la política estabilización de los ciclos económicos (Mishkin - Schmidt Hebbel, 2006), numerosos e importantes trabajos académicos avalaban los principios antes mencionados. Por ejemplo,

CARLOS J. GARCÍA

Doctor en Economía (UCLA). Trabajó como economista senior en el Banco Central de Chile. Fue profesor visitante en el Fondo Monetario Internacional (FMI). En la actualidad es profesor de economía en Ilades Georgetown University y la Universidad Alberto Hurtado.

Woodford (2003, pág. 61) establece que la determinación del nivel de precios puede ser obtenida dentro de un marco en que no se le asigna ninguna importancia a la evolución de la oferta y la demanda de crédito. Según este autor, lo importante es la forma en que el banco central —a través de la tasa de interés— puede manejar la demanda agregada. Por otra parte, desde el lado de las finanzas, los temas de estabilización macroeconómica era completamente omitidos (Cochrane, 2005) bajo el supuesto de que los mercados financieros funcionaban relativamente bien. En todo este contexto, la política fiscal se restringía a un rol pasivo, básicamente asistencialista de los más pobres, y al control del déficit fiscal.

Por otra parte, Woodford (2003, cap. 6) demuestra también que la maximización del bienestar se puede lograr a través de la minimización de la volatilidad de la inflación y de la brecha del producto. Por último, Galí (2008, pág. 84) demuestra que dentro del contexto de un modelo neo-keynesiano una regla de Taylor para la tasa de interés, que responde agresivamente a la inflación, se aproxima a una política monetaria óptima. En este contexto, no son considerados ni la estabilización de los mercados financieros, ni tampoco algún rol para la política fiscal.

Si bien estos resultados teóricos son simplificaciones de la realidad, en términos generales representaban lo que muchos hacedores de política pensaban sobre el rol de la política macro de estabilización. Esta creencia fue tomando cada vez más fuerza en la medida en que la inflación caía y el crecimiento era cada año más estable, lo que fue bautizado —con poca fortuna— por algunos como la “Gran Moderación”. Nuevos desarrollos tecnológicos, algo de buena suerte, pero en definitiva un mejor trabajo de los bancos centrales y gobiernos parecía estar detrás de esta “Gran Moderación” que aseguraba la estabilidad financiera y económica mundial (Farmer, 2009).

Sin embargo, la gran recesión de 2009-2011 a nivel mundial,¹ ha demostrado que la política macro de estabilización debe ser pensada dentro de un contexto mucho más amplio, que el mero control de la inflación. El Banco de Inglaterra (2009), líder en la implantación de las metas de inflación, reconoce que las políticas macro prudenciales del sistema financiero y una adecuada política fiscal son importantes ingredientes que están faltando en el diseño actual de la política de estabilización. Más aún, este banco admite, tardíamente dados los actuales eventos que ocurren en Europa, que una brecha más acotada entre las políticas macro estándar y la

regulación de instituciones financieras habrían evitado en gran medida los costos de la actual crisis financiera.

Como resultado final de la gran recesión, Estados Unidos crece con dificultad y Japón sigue estancado. Mientras que la crisis financiera que empezó con una caída de los “*subprime*” en los Estados Unidos se ha transformado en un evento de escala mundial con la debacle final de buena parte de Europa y la quiebra de Grecia. En todos estos países, las políticas sociales están siendo cambiadas para enfrentar los incrementos en las tasas de desempleo y las condiciones fiscales menos favorables. Numerosos programas, como por ejemplo el sistema de pensiones, están siendo cambiados para enfrentar las nuevas restricciones fiscales. En muchos casos, por los excesivos costos de salvar al sistema financiero o para repagar altos niveles de deuda pública.

La incógnita es ahora cuáles serán los efectos de esta crisis sobre Latinoamérica y otros países emergentes. Así, en este breve artículo se discuten las características de esta crisis financiera internacional y sus implicancias en las economías latinoamericanas, en específico su efecto en las políticas públicas. La hipótesis central de este ensayo es que las economías latinoamericanas deben aprovechar el boom económico actual del precio de los *commodities* para implementar una política contracíclica en caso de que la crisis financiera, en especial los últimos eventos en Europa, impacte negativamente en las economías latinoamericanas.

Se argumenta que la contraciclicidad es la forma que tienen las políticas públicas en Latinoamérica para blindarse del ciclo económico porque en el pasado, las economías latinoamericanas debieron reducir el financiamiento de las políticas públicas para enfrentar los desequilibrios que se producían en momentos de crisis, tanto a nivel niveles domésticos, principalmente de tipo fiscal, como externos en relación con la balanzas de pagos. En cambio, en la actual situación, el ahorro fiscal por aumento de diversos precios de *commodities* es una estrategia realista para generar un “colchón” y asegurar en el futuro el financiamiento de las políticas públicas. Este argumento no es sólo válido para enfrentar la actual crisis financiera en los países desarrollados, sino para futuros eventos negativos que puedan afectar las economías latinoamericanas.

Por lo tanto, se discuten con detalle las implicancias de la gran recesión en Europa y los desafíos inmediatos que presenta para nuestra región. Se describen los mecanismos que pueden transmitir la crisis europea y el menor

crecimiento del resto de mundo a nuestros países. Enseguida se discute el tipo de política fiscal para asegurar la sobrevivencia de las políticas públicas en este tiempo de incertidumbre y como proteger a estas políticas de los ciclos económicos. El análisis se realiza principalmente desde un punto de vista económico, pero se discute también la necesidad de tener un acuerdo nacional y quizás regional donde los líderes políticos puedan comprometerse con una regla fiscal en pro de políticas públicas que aseguren condiciones favorables para el desarrollo económico.

II. La crisis europea: antecedentes

El problema con Europa es que está conformada por un conjunto de países con diferentes niveles de desarrollos, diferentes políticas fiscales y sumida en una crisis que ha afectado a cada uno de ellos en forma despareja. Grecia, España e Italia no son Alemania; por el contrario, necesitan que el euro se deprecie con respecto al dólar, el yen, el yuan, etc. para estimular su sector exportador y así enfrentar la crisis. Por el contrario, Alemania está preocupada por las posibles causas inflacionarias de una caída del Euro y, a diferencia de estos países, siempre ha mantenido sus cuentas fiscales ordenadas. En cambio, Grecia y también España e Italia han tenido políticas fiscales expansivas que han significado un aumento insostenible de su deuda pública.

La actual crisis en Europa es aleccionadora y recuerda lo que sucedió con el patrón oro en la gran depresión de los años treinta. Este mecanismo no sólo agudizó la crisis, sino que fue parte de la causa de la peor recesión de todos los tiempos. La lección fue que en tiempos de crisis hay que dejar de lado las reglas, hay que soltar las amarras y buscar formas imaginativas de enfrentar la situación. En los años treinta, las buenas ideas empezaron primero con políticas monetarias expansivas y luego con más gasto público. En cambio, los ajustes que la comunidad internacional van en la dirección contraria: ellos han negociado con las autoridades griegas producir un ajuste fiscal importante para asegurar que los créditos sigan fluyendo a la economía griega. Sin embargo, es posible que el objetivo se logre a un costo social alto, el que puede corroer la credibilidad de las instituciones democráticas de Grecia y la estabilidad europea en el mediano plazo.

En la actualidad hay otros ingredientes que hacen que esta crisis en Europa tenga méritos propios para ser recordada en la historia económica. La catástrofe proviene no sólo del exceso de deuda pública y gobiernos mal comportados, como algunos economistas quieren enfatizar, sino también de un sistema financiero que vendió una quimera absurda: rentabilidades seguras por encima del crecimiento de economías que por años han crecido a tasas mediocres. Sí, ahora suena extraño, pero los inversionistas, no sólo de Europa sino también de los Estados Unidos, creyeron que podían ganar dinero usando unos modelos financieros que entendían con alguna facilidad. El resultado es que la riqueza financiera se pulverizó y el Banco Central Europeo y el Banco de Inglaterra han debido rescatar a los bancos privados y con ello evitar que la crisis se profundice aún más. Un lección para Latinoamérica es clara después de esta debacle generalizada del sistema financiero mundial: la regulación de este sistema y las políticas macro-prudenciales son un ingrediente fundamental en la estabilización macroeconómica de los próximos años. Es decir, no basta con estabilizar la inflación de bienes y servicios (el IPC, por ejemplo), sino los posibles desequilibrios (burbujas financieras) de los precios de los activos que sin control han producido la Gran recesión, en alusión a la Gran Depresión del siglo pasado.

Pero Europa no solo enfrenta problemas internos. En efecto, el desilusionador crecimiento de los Estados Unidos ha hecho que el dólar también quiera caer respecto de otras monedas. Las autoridades americanas necesitan desesperadamente un dólar más débil, no sólo para revertir es déficit americano de cuenta corriente sino para estimular su alicaído sector exportador. Sin embargo, hay otro peligro peor contra el euro y Europa en general: el precio del yuan. En efecto, China como cualquier otro país capitalista, algo que se nos olvida sistemáticamente, debe también tener fluctuaciones cíclicas. Es decir, también puede estar sujeta a la incertidumbre y al desempleo. Esa es la esencia del mercado: no sólo existe la prosperidad, sino que, de la misma manera, existen el desempleo, la crisis, las quiebras, etc. En consecuencia, si la economía China reduce su crecimiento, su moneda también deberá caer para estimular el sector exportador. Si este escenario se materializa, complicaría aún más la necesidad de que el Euro se deprecie en relación con el resto de las monedas e impulsar el sector transable.

El punto del párrafo anterior es importante porque los países europeos más afectados por la crisis no pueden realizar todo el ajuste para compati-

bilizar gastos con ingresos a través de reducciones en los precios y salarios. La rigidez de estos, como ocurrió en la Gran Depresión, sólo puede agudizar el desempleo. En efecto, los ajustes basados sólo en reducir el gasto de la economía son lentos y, con ello, los efectos sobre el desempleo son fuertes y duraderos. Éste afecta en su mayoría a los jóvenes y a los sectores más vulnerables de la población, no sólo en el corto plazo sino que también el desempleo puede producir efectos de muy larga duración. Muchos de los desempleados no volverán a encontrar trabajo o tendrán fuertes impedimentos para hacerlo. Los jóvenes porque no habrán conseguido un nivel aceptable de capital humano y los más viejos porque habrán sufrido una depreciación irreversible de este capital.

Las soluciones para Europa son extremas, dadas las circunstancias. Primero, transformar decididamente a Europa en un solo bloque, es decir, todos con la misma política fiscal. Segundo, con una política fiscal y monetaria expansiva, más inflación es necesaria en estos tiempos de crisis. Tercero, salvataje a todos sus miembros. Europa necesita comprender que si quieren seguir integrándose de una forma armoniosa y sin rencores en el futuro, deben compartir los actuales costos de la crisis. Esa fue también la solución después de la Segunda Guerra Mundial, donde Alemania, Italia y Japón fueron ayudados a recuperarse e integrarse a la economía a través de un sistema social de mercado. Cuarto, implementación de políticas agresivas de empleo en todos los países en crisis. Quinto, políticas macroprudenciales que controlen el crecimiento desmedido del crédito privado. Sexto, una férrea regulación de los mercados financieros.

III. Latinoamérica, Europa y las políticas sociales: el riesgo de políticas procíclicas

El impacto de la crisis europea en Latinoamérica puede tomar varias formas. La más obvia es la caída de los precios de exportación de algunos productos clave para las economías latinoamericanas como lo son el cobre, el petróleo, la soja, el café, etc. Los efectos no solo son directos, sino que también se trata de cómo el menor nivel de actividad de Europa puede afectar a otras economías como China, Brasil, Rusia, etc. Recordemos que los europeos son consumidores importantes de muchos de los productos exportados por estas economías emergentes. Una menor demanda, consi-

derando que los Estados Unidos y Japón también tienen problemas serios en sus economías, hace improbable que las economías emergentes se “desacoplen” de las economías desarrolladas.

Otro peligro que enfrentan las economías latinoamericanas es el influjo excesivo de los capitales de los países desarrollados buscando rentabilidades más altas en nuestros países. En este caso, los problemas no son inmediatos sino que pueden fecundar futuras burbujas financieras. Las experiencias de España, Estados Unidos, Irlanda, etc., son experiencias donde un precio artificial de las propiedades llevó al sistema a gatillar una severa crisis financiera. En efecto, los precios de las viviendas en ciudades clave como Santiago, Río de Janeiro, Lima y Buenos Aires han comenzado a incrementarse notablemente en los últimos años. Además, el exceso de recursos externos sin una adecuada regulación bancaria puede incrementar fuertemente el crédito privado y, con ello, muchos proyectos de baja rentabilidad se pueden realizar. El problema con estos proyectos es que están mal preparados para enfrentar los tiempos de crisis, con lo cual los negocios y empresas que surgen con estas inversiones desaparecerán amplificando el ciclo económico y agudizando los problemas de desempleo.

Son múltiples las consecuencias de un exceso de sobreendeudamiento. Por ejemplo, se ha demostrado que el exceso de crédito produce una severa apreciación de la moneda doméstica. Con lo cual se agudiza el aumento de las importaciones, es decir, de gasto superfluo, y de severos problemas para el sector exportador. Una moneda apreciada en exceso desestimula las inversiones en el sector transable y con ello se pierden puestos de trabajo en el corto plazo. Pero por sobre todo, en el mediano plazo la economía se vuelve más vulnerable en caso de que deba enfrentar una recesión a través de una depreciación posterior de las monedas domésticas. Esto porque no está preparada la capacidad instalada para que las economías en potenciales problemas puedan producir un ajuste de la balanza de pagos rápido y eficiente. Los excesos de sobreendeudamientos además son inestables; basta que un shock externo negativo ponga en peligro a una economía para que los capitales comiencen a salir. En general la salida de capitales no es selectiva y todos los países de la región, en diferentes grados, se ven en complicaciones para financiar su balanza de pagos (por ejemplo: la crisis de la deuda externa de los ochenta y la crisis asiática y rusa de finales del siglo pasado).

Lamentablemente, en general la solución a las crisis en el pasado fue implementar políticas restrictivas, es decir, procíclicas, justamente cuando

se necesitaba lo contrario. En efecto, muchos de los países latinoamericanos han hecho políticas, tanto fiscal como monetaria, procíclicas (Gavin - Perotti, 1997; Jiménez - Tromben, 2006; Talvi - Végh, 2005). En otras palabras, cuando la economía se ha expandido, las políticas económicas, en vez de frenar la economía para reducir los desequilibrios internos (exceso de gasto) y externos (déficit de la cuenta corriente), colaboran en acentuar el ciclo. Por el contrario, en las recesiones, cuando las economías necesitan que el gobierno aumente su gasto y el banco central reduzca las tasas de interés, debido a la necesidad de reducir el déficit fiscal en muchos episodios ha ocurrido justamente lo opuesto. Con lo cual las recesiones se han tornado más severas, desequilibrando no sólo el sistema económico sino también las instituciones democráticas de la región. En resumen, las salidas y entradas de capitales han provocado fuertes fluctuaciones, no sólo por los cambios en la oferta de crédito sino también por las políticas procíclicas que muchos países latinoamericanos han implementado en el pasado reciente.

Las políticas procíclicas afectan negativamente las políticas sociales. En efecto, en los momentos en que se necesita mantenerlas, los gobiernos latinoamericanos han debido reducirlas para manejar a niveles adecuados el déficit fiscal. El impacto sobre los sectores más desposeídos y la infraestructura de los países fueron devastadores. Se perdieron varios años de lucha contra la pobreza, la malnutrición, etc. Principalmente se tradujo en menores niveles de inversión en educación, salud, sector previsional, política a favor de la infancia, etc., con lo cual los países retrocedieron varios años en sus esfuerzos de lograr mejores niveles de desarrollo. Sin contar que la reducción de los programas sociales tuvo efectos perversos y directos en grupos de la población que presentan diferentes niveles de discapacidad física y mental, los cuales en circunstancias adversas quedan completamente indefensos al no poder acceder al mercado laboral.

Además, surge la necesidad de aumentar los programas de empleo públicos, que son necesarios para aliviar los efectos de cualquier crisis. Sin embargo, estos pueden ser contraproducentes en el largo plazo. En efecto, por una parte, estos programas reciben menos financiamiento, con lo cual resultan ser insuficientes para enfrentar las crisis y, por otro lado, quitan recursos a programas sociales de más larga duración, como lo son las inversiones en educación. Precisamente, los efectos sobre el capital humano no sólo reducen el crecimiento potencial de la economía en el corto plazo

sino que, además, tienen efectos permanentes en las generaciones que no reciben un adecuado nivel de educación. Con esto, un porcentaje de la población no recibe la formación adecuada, por lo que se ve constreñida a trabajos de emergencias o de baja calificación y, por lo tanto, no puede incorporarse a sectores más modernos de la economía que pagan mayores salarios.

Todos estos efectos, sin contar que los programas dedicados a la pequeña empresa, también son diferidos en las recesiones si las políticas son procíclicas. El recorte de este tipo de programas reduce la capacidad de innovación empresarial, además de que muchas veces las condiciones financieras son restrictivas, puesto que los bancos centrales han enfrentado estas situaciones con tasas de interés más altas, ventas de deuda pública o restricciones directas en la emisión monetaria. Si bien éste es un elemento más discutible en las políticas públicas, la menor creación de empresas reduce en el mediano plazo la capacidad de que las personas dejen situaciones de vulnerabilidad y, puesto que la masa de pobres se mantiene o crece, restringe las políticas sociales a rubros más asistencialistas que a programas que signifiquen verdaderos cambios en la sociedad, es decir, que promuevan la innovación, la acumulación de capital humano, la adopción de nuevas tecnologías, etc.

IV. Política fiscal contracíclica: el camino correcto para sostener las políticas sociales frente a una crisis²

Como se ha discutido anteriormente, la mejor forma de enfrentar los posibles impactos negativos de la crisis europea es hacer políticas contracíclicas, o por lo menos a-cíclicas como lo ha hecho Chile, por ejemplo, en los últimos años. Este país ha aprovechado un elemento común que ha afectado positivamente también a otros países latinoamericanos: el boom de los precios de los *commodities*. La mayor demanda de China, India, Brasil y Rusia por productos básicos ha impulsado un fuerte crecimiento en el precio de muchas materias primas, alimentos y combustibles. Esto fue aprovechado por las autoridades chilenas para implementar una regla fiscal donde el gasto del gobierno dependía de los ingresos estructurales de la economía (precio de largo plazo del cobre y producto potencial para

medir los ingresos tributarios de largo plazo), así el nivel del gasto era independiente de las fluctuaciones temporales de la economía y del precio del cobre. Como el precio de largo plazo fue supuesto más bajo que el observado en los últimos años de la década pasada, el gobierno pudo acumular importantes ahorros fiscales. En consecuencia, en los comienzos de la crisis financiera de 2008, los ahorros fiscales permitieron al gobierno chileno mantener el gasto de gobierno y, así, los programas sociales.

En la medida en que la crisis financiera de 2008 se fue transformando en la Gran recesión, el gobierno chileno debió abandonar temporalmente la regla fiscal por una política abiertamente contracíclica. Este cambio fue posible también por los importantes ahorros que acumulara el gobierno chileno en los primeros años de la década pasada. El gasto creció fuertemente y permitió que la economía sólo cayera en una suave recesión el año 2009, la que fue sobrepasada en 2010, recuperándose el ritmo de crecimiento en 2011. La exitosa estabilización permitió que los programas sociales se mantuvieran sin importar la crisis.

Una de las principales lecciones del caso chileno es que los períodos de bonanza deben ser aprovechados para lograr mantener las políticas sociales a través del tiempo. No es suficiente con planificar buenos programas a nivel microeconómico, sino que también hay que asegurar su supervivencia a nivel macroeconómico. Entonces, es vital que parte de los ingresos del actual *boom* económico se dejen para enfrentar los posibles efectos negativos de la crisis europea. No todos los ingresos se pueden dedicar al financiamiento de programas sociales actuales, una fracción no menor debe ahorrarse para poder mantener en el tiempo la viabilidad de los programas. Por esta razón, es muy importante asegurarse de que las políticas públicas sean selectivas, con el objeto de definir el conjunto más apropiado de programas que se implementarán en los años venideros.

Otra lección importante para implementar una política contracíclica es que la sociedad como un todo debe acordar las bondades de una regla fiscal, en especial el acuerdo de ahorrar los ingresos de las bonanzas. Para conseguir esta aceptación se debe aceptar que una regla fiscal postergará a través del tiempo los beneficios de los *booms*, con lo cual algunos grupos de interés no se beneficiarán en el corto plazo. En consecuencia, el ministro de Finanzas o Hacienda debe ser lo suficientemente fuerte para soportar las presiones de estos grupos y del sistema político en general que se podría beneficiar en el corto plazo de una política fiscal más expansiva. Para esto

debe existir un acuerdo amplio de la sociedad, que incluso podría plasmarse en las leyes de cada país para asegurar su cumplimiento.

Sin embargo, la subsistencia de una regla fiscal no sólo depende de la autoridad del ministro de Hacienda de turno o de que la regla fiscal esté definida en leyes. También deben existir cláusulas de escape que ante situaciones extremas permitan a las autoridades económicas postergar transitoriamente la regla; si no, se corre el riesgo de que sea abandonada para siempre. No obstante, las cláusulas de escape deben cumplir reglas estrictas. En efecto, para mantener la credibilidad de la regla, el plan de transición para la restauración de la regla fiscal debe cumplirse en forma estricta para que los agentes económicos internalicen que la regla fiscal volverá a estar en vigencia plenamente en algún momento preciso en el futuro. Esto permite que la regla sobreviva, puesto que un esquema de reglas muy rígido terminaría por ser reemplazado por un sistema más flexible pero con los peligros evidentes de que la política fiscal vuelva a ser procíclica.

Finalmente, la regla fiscal no puede ser un mecanismo estricto de ahorro. El exceso de estos recursos abre las demandas por gastar estos ingresos por diferentes grupos de interés, lo cual pone en peligro la regla fiscal en los momentos en que se están acumulando recursos (bonanzas). En efecto, se deben implementar mecanismos que aseguren un colchón para las políticas sociales, pero por sobre eso se deben distribuir los recursos de la manera como la población lo hubiera hecho si estos hubieran recibido directamente los recursos. Esto permite maximizar el bienestar social sin que el gobierno produzca un ahorro excesivo, muy por encima del que los privados hubieran hecho por sí solos. Este punto es importante porque la regla fiscal debe por sobre todas las cosas asegurar el bienestar social y un exceso de ahorro no cumple con esto.

V. Conclusiones

Las economías latinoamericanas y las políticas públicas en particular enfrentan importantes desafíos en la actual crisis económica o también llamada la Gran Recesión. Las lecciones son importantes. No sólo se debe regular más el sistema bancario y la implementación de políticas macro prudenciales para evitar una crisis similar en Latinoamérica en el futuro.

También se debe considerar la política fiscal más adecuada para asegurar que las políticas públicas y sociales subsistan en el tiempo.

La principal conclusión es que la política fiscal debe ser contracíclica, para no sólo mantener el gasto fiscal en programas sociales sino también enfrentar los daños que producen las recesiones en un país. La clave es una regla fiscal que permita aumentar el ahorro fiscal generado por el actual *boom* en el precio de los *commodities*. Sin duda, esta es una oportunidad única para Latinoamérica que permitiría financiar en el futuro los programas sociales con este *boom*.

Sin embargo, la implementación de una regla fiscal es un problema complejo. El ahorro de recursos produce presiones excesivas cuando se acumulan activos en los tiempos de bonanza, por lo cual un exceso de ahorro es ineficiente y no maximiza el bienestar social. Además, la regla fiscal debe ser flexible, para evitar que en los tiempos de crisis o menor crecimiento las presiones sociales terminen por quitar una regla fiscal en pro de más gasto. Por lo tanto, se deben considerar cláusulas especiales para aumentar la contraciclicidad en tiempos recesivos. Por último, las reglas fiscales deben contar con el apoyo social y político suficiente para que las sociedades latinoamericanas sean conscientes de que los sacrificios del corto plazo que necesitan las reglas fiscales significarán en el futuro asegurar el financiamiento de políticas públicas, una mayor efectividad de esta por su continuidad y, por lo tanto, un mayor aporte de estas políticas al desarrollo económico.

Notas

1. Brunnermeier (2009) para una descripción completa de los acontecimientos entre 2007-2008. IMF(2011) para los eventos más recientes.
2. Basado en García et al., 2011.

Referencias bibliográficas

- BANK OF ENGLAND (2009). *The Role of Macroprudential Policy*.
- BLANCHARD, O. - DELL'ARICCIA, G. - MAURO, P. (2010), *Rethinking Macroeconomic Policy*, IMF Staff Position Note.
- BRUNNERMEIER, M. - CROCKETT, A. - GOODHART, C. - PERSUAD, A. - SHIN, H. (2009). "The fundamental principles of financial regulation", en *Geneva Reports on the World Economy* 11.

- COCHRANE, J. (2005). *Asset Pricing*, Princeton University Press.
- FARMER, R. (2009). *How the Economy Works: Confidence, Crashes and Self-Fulfilling Prophecies*. Oxford University Press.
- GALÍ, J. (2008). *Monetary Policy, Inflation, and the Business Cycle*, Princeton Press.
- GARCÍA, C. - RESTREPO, J. - TANNER, E. (2011), "Fiscal rules in a volatile world: a welfare-based approach", en *The Journal of Policy Modeling*.
- GAVIN, M. - PEROTTI, R. (1997). "Fiscal Policy in Latin America. NBER Macroeconomics Annual", en Bernanke, B., Rotemberg, J. (eds.), *NBER Macroeconomics Annual*, Cambridge, MIT Press.
- IMF (2011). *Global Financial Stability Report*.
- JIMÉNEZ, J.P. - TROMBEN, V. (2006). *Política fiscal en países especializados en productos no renovables en América Latina*, Serie Macroeconomía del Desarrollo 56, Santiago, Naciones Unidas.
- MISHKIN F. - SCHMIDT-HEBBEL, K. (2006). "Monetary policy under inflation targeting: an introduction", en *Journal Economía Chilena (The Chilean Economy)*, Central Bank of Chile, vol. 9(3), pages 5-17, diciembre.
- TALVI, E. - VÉGH C. (2005). "tax base variability and procyclical fiscal policy in developing countries", en *Journal of Development Economics* 78, 156-190.
- WOODFORD, M. (2003). *Interest and Prices: Foundations of a Theory of Monetary Policy*, Princeton University Press.

RESUMEN

En la actualidad, la incógnita radica en cuáles serán los efectos de la llamada Gran Recesión sobre Latinoamérica y otros países emergentes. En este trabajo, se discuten las características de esta crisis financiera internacional y sus implicancias en las economías latinoamericanas; en especial, su efecto en las políticas públicas. La hipótesis central es que las economías latinoamericanas deben aprovechar el *boom* económico actual del precio de los *commodities* para implementar una política contracíclica en caso de que la crisis financiera debido a sus últimos eventos en Europa impacte negativamente en las economías latinoamericanas.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXIX – Nº 1 - Marzo, 2012

La crisis europea: una mirada desde Latinoamérica

Juan Luis Bour

El deterioro de las condiciones financieras para un subconjunto de países de la Unión Europea –inicialmente Grecia, Irlanda y Portugal– tiene sólo en parte el recuerdo de las crisis que caracterizaron en décadas previas a los países latinoamericanos. Entre los elementos comunes se destaca la dominancia fiscal de la crisis –en especial en el caso de Grecia–, que se trasladó rápidamente al sistema financiero y generó un escenario de virtual default. La rigidez del esquema monetario, en cambio, diferencia la crisis europea de la experimentada por la mayoría de los países de Latinoamérica, que en general pudieron “acolchonar” el ciclo permitiendo la depreciación de sus monedas. Pero además enfrentaron la última crisis con mayores instrumentos que en el pasado. Cabe preguntarse cuánto hubo de aprendizaje y cuánto de “suerte” –en términos de un cambio favorable en las condiciones externas– para lograr transitar un “aterrizaje suave”, bien lejos de los aterrizajes forzosos del pasado.

Luego de tres décadas de alta volatilidad (entre 1970 y 1990), algunas de las enseñanzas de las frecuentes crisis parecen haber sido aprendidas.

JUAN LUIS BOUR

Economista jefe de FIEL desde 1977 y director de la Fundación desde 2011. Áreas de especialización: macroeconomía, cuentas nacionales, mercado de trabajo, pensiones, índices de precios. Consultor del BID, BM, PNUD y de gobiernos latinoamericanos en política macroeconómica, mercados de trabajo, sistemas de pensiones y políticas sociales. Sus publicaciones más recientes son: *Inflación en la Argentina* (BID, 2010) e *Informalidad del trabajo y políticas públicas: el caso argentino* (Konrad Adenauer Stiftung, 2010).

En ello contribuyó también en forma apreciable el “viento de cola” de un mundo en rápido crecimiento, con altos precios para los bienes básicos y abundante liquidez internacional. Estas condiciones, sin embargo, estuvieron presentes para muchos otros países emergentes, y también en algún otro momento del pasado. Pero muy pocos países de la región —esencialmente Chile y en alguna medida Colombia, con políticas macroeconómicas más sólidas— habían logrado en las últimas décadas un crecimiento con menor volatilidad. Al igual que el aprendizaje de los países asiáticos luego de la crisis de 1997, la región parece haber tomado nota de la fragilidad del crecimiento en el pasado.

Y a pesar de la severidad de la crisis de 2008/9, a lo que se sumó en algunos casos una fuerte sequía que afectó la producción agropecuaria de Argentina, Paraguay, Bolivia, Uruguay y Brasil, la región experimentó un “aterrizaje suave”, lejos de los traumáticos ajustes del pasado. La corrección de los desequilibrios esta vez resultaba de menor magnitud, lo que permitió una rápida salida en la segunda mitad de 2009, y ya en 2010 se registraron tasas récord de expansión en Brasil y Paraguay, y muy cercanas a récords históricos en Uruguay, Perú y Argentina.

Si bien la región mantiene indicadores heterogéneos en diversas dimensiones que tornan vago el concepto de experiencia latinoamericana —más vago aún que el de experiencia o modelo asiático—, existe al menos un diagnóstico común de errores de política económica incurridos en el pasado. Y la última década muestra un esfuerzo no coordinado por corregir algunos de esos errores, lo que no obsta que algunos países hayan vuelto a incurrir en otros errores. La experiencia de repetidos fracasos por la que transitaron los latinoamericanos, las alternativas que enfrentaban y las políticas adoptadas, pueden ser útiles a la hora de evaluar las alternativas que enfrentan los emergentes de Europa.

I. Aprender de las crisis

La recurrencia de crisis de balance de pagos (*stop and go*) en Latinoamérica se asociaba a la imposibilidad de hacer frente a los servicios de deuda pública, ya sea como consecuencia de shocks externos o por la acumulación de desequilibrios domésticos. México lideró los defaults soberanos en 1982, luego nuevamente en 1988 y en 1994,

lo que determinó ciclos sexenales en los que los países más expuestos –Argentina, Brasil, Uruguay– experimentaban el “contagio” a través de canales financieros.

En la mayoría de las experiencias, el problema era de raíz fiscal. Los países experimentaban pronunciados déficits fiscales aun durante los ciclos de expansión, financiando los desequilibrios a través de creciente endeudamiento –interno y externo. En esta dimensión, la experiencia griega no difiere significativamente de las peores experiencias latinoamericanas. En Argentina se recurrió al financiamiento monetario del déficit generando la base de una alta inflación y tres hiperinflaciones en 1975, 1989 y 1990. Hasta mediados de los setenta, el financiamiento monetario era característico también en Chile, y hasta mediados de los ochenta lo fue en Brasil, Bolivia y Uruguay, con extremos hiperinflacionarios en Bolivia. Otros mecanismos de financiamiento fueron el uso de los recursos previsionales, con lo que la mayoría de los sistemas de pensiones públicos estaban virtualmente en quiebra a fines de los ochenta o comienzos de los noventa. Finalmente, la abundante liquidez y la expansión del sistema financiero internacional permitieron un salto del endeudamiento externo en los noventa, que hizo crisis a partir de shocks externos –caída de precios externos, interrupción de los flujos de capital– en un contexto fiscal doméstico insostenible.

Luego de la crisis de fines de los noventa, que llevó en el caso de Ecuador a la dolarización de la economía –al optar por el patrón extremo vigente en Panamá desde 1904 frente al esquema que se estimaba más flexible de convertibilidad con el dólar de Argentina de 1991–, varios países volvieron a experimentar una severa crisis de financiamiento a comienzos de la década de 2000. Entre los más afectados estuvieron la Argentina, Brasil, Uruguay y República Dominicana. En la mayoría de los países se procedió a un ajuste externo –que incluyó una devaluación de las monedas– que permitió una mejora del fisco y una –transitoria– ganancia de competitividad.

Sin embargo, la devaluación no sólo actúa favorablemente sobre el fisco y las empresas reduciendo pagos de salarios, pensiones y deuda doméstica en términos reales, sino que puede tener efectos devastadores sobre las hojas de balance cuando las deudas (del gobierno o de las empresas e individuos) se encuentran nominadas en dólares, ya que sus ingresos están mayormente en moneda doméstica. El caso de los bancos

es paradigmático, ya que los créditos se vuelven mayormente incobrables, lo que precipita la necesidad de recapitalizar las entidades o enfrentar la quiebra.

Luego de la devaluación, el peso de los servicios de la deuda creció y, particularmente en los casos de Argentina, República Dominicana y Uruguay, ello estuvo asociado a la crisis bancaria, que requirió amplios recursos públicos para estabilizar el sistema (tal como típicamente ocurrió en crisis previas). Actualmente (en 2012), el peso de dicho esfuerzo fiscal –de raíz financiera, en este caso– se mide en República Dominicana por un déficit cuasi-fiscal del Banco Central cercano a los 2 puntos del PIB.

Uruguay enfrentó la crisis financiera de modo relativamente “amistoso” al encarar una reestructuración temprana de su deuda pública, que le permitió retomar hacia 2004 el sendero de crecimiento. La Argentina siguió el sendero del default por un tiempo más largo, iniciando el proceso de reestructuración de su deuda en 2005 y nuevamente en 2009. Sin embargo, en 2012 ese proceso se encuentra todavía sin finalizar y persiste una deuda en situación irregular con gobiernos (Club de París), con acreedores privados, y también persiste el default de empresas de servicios públicos. El número récord de disputas contra el Estado argentino ante el tribunal internacional del Banco Mundial (CIADI) refleja la magnitud de la crisis, y la estrategia –más agresiva– seguida por el país. Esta aproximación más agresiva tuvo costos y beneficios. Tanto Uruguay como Argentina y la región experimentaron un elevado crecimiento económico. Sin embargo, la aproximación argentina llevó, como se ilustrará más adelante, a contaminar otras dimensiones de la política doméstica argentina.

II. Las lecciones de los 2000

Sin que existiera coordinación supranacional entre los distintos países –más allá de compartir una experiencia común y de la habitual supervisión por parte de los organismos multilaterales de crédito–, los costos sociales de las crisis, asociadas a una alta volatilidad del PIB y de los ingresos domésticos, llevaron a que la mayoría encarara un cambio de políticas con el objetivo más o menos explícito de aumentar la resistencia de las economías a estos frecuentes episodios de crisis fiscal y financiera.

A partir de 2003 se observa, en efecto, en la mayoría de los países de la región, una mejora de los indicadores fiscales (Gráfico 1), una reducción en los ratios de deuda –total y externa– (Gráfico 2), junto con mayor prudencia en las políticas monetaria y financiera y un fuerte crecimiento de la posición de reservas (Gráfico 3). Estas mejoras siguieron –como se indicó previamente– a episodios de caída del PIB y default soberanos que elevaron transitoriamente el peso de la deuda en algunos casos como el de Argentina de modo significativo.

La mejora de la posición fiscal estuvo asociada en general a una mayor prudencia en las políticas de gasto, aun cuando en la mayoría de los casos tuvo el favorable impacto de la recuperación de los ingresos públicos asociada al crecimiento económico. En efecto, el gasto público en moneda constante creció en el período en forma importante en la mayoría de los países (Gráfico 4), donde se observan aumentos a tasas superiores al 8% anual en todos los casos; la excepción más notable (con menor crecimiento de gasto) es la de Chile. El aumento del gasto público es aún mayor si en lugar de medirse en moneda doméstica se considera en dólares, ya que todos los países experimentaron una apreciación de sus monedas.

La mejora del PIB (Gráfico 5) hizo posible esta evolución. Varios países de la región –incluyendo Brasil, Uruguay, Dominicana, Perú y Argentina– experimentaron niveles de crecimiento no vistos en décadas previas. Con base en el año 1998 (Gráfico 6), el crecimiento acumulado del PIB de Perú en 2011 se estima en 91%, cercano a 60% en Chile, 55% en Brasil, 50% en Colombia, Argentina y Paraguay, y cercano al 40% en Uruguay y México. En los casos de Argentina, Uruguay y Paraguay, esa mejora se da completamente entre 2004 y la actualidad.

El crecimiento estuvo impulsado por la mejora de los precios externos en la última década. Desde este punto de vista, la “suerte”, en términos de un cambio favorable de las condiciones externas, estuvo del lado de la decisión de “estabilizar” el crecimiento por parte de los países de la región. La región es exportadora neta de commodities, tanto minerales (notoriamente Perú, Chile, Bolivia, Venezuela, Ecuador) como agrícolas (Argentina, Uruguay, Brasil, Paraguay, etc.). Con base 100 en el promedio registrado entre 1999 y 2002, los precios de las materias primas agrícolas se habían duplicado en 2007/8 y triplicado hacia el año 2011 (Gráfico 7). El precio de los metales había experimentado un crecimiento aún mayor, con el cobre multiplicándose por 4 en 2007/8 y por

un factor superior a 5,5 en el año 2011. El petróleo se multiplicó entre 3 y 4 veces el valor de la base (25,4 dólares para el período 1999-2002 de referencia). La región –particularmente los países de Sudamérica– aprovechó la mejora incrementando a su vez la producción de materias primas. Ejemplo de ello lo constituyen el crecimiento de la producción de soja en Argentina, Paraguay y Brasil, la carne en Brasil y Uruguay, y la producción de petróleo en Brasil –que le permitió superar su tradicional balance energético negativo.

Diversos trabajos han destacado el impacto de la mejora en los términos del intercambio (la relación de precios de exportación a importación) en forma directa sobre la actividad económica y sobre el crecimiento. Un estudio realizado para el caso argentino (Artana et al., 2010) indica que entre un tercio y dos tercios del crecimiento observado desde 2003 –según la aproximación econométrica que se adopte– puede ser explicada por la mejora en los términos de intercambio. Otros estudios realizados por bancos de inversión concluyen que se trata de un factor presente en la mayoría de las experiencias de la región, incluyendo a Perú, Brasil, Chile, Uruguay y Paraguay, entre otros.

III. ¿Buenas políticas o buena suerte?

Más allá de la mejora en los precios externos asociada al elevado crecimiento mundial y asiático, que derivó asimismo en un rápido aumento del comercio, la última década presentó condiciones financieras muy favorables para los países emergentes y un aumento del flujo de capitales para la inversión directa.

La mejora de las condiciones no favoreció a toda la región por igual, ya que algunos países importadores netos de energía –en particular los de Centroamérica y el Caribe– vieron deteriorar sus términos de intercambio por el peso de la cuenta energética, que superó la mejora de sus exportaciones. De tal modo, no todos los países tuvieron la misma “suerte”.

Izquierdo y Talvi (2011) identifican en la región dos grupos o *clusters* de países de características y dinámicas diferentes. Por un lado el *cluster* brasileño y por otro lado, el *cluster* mexicano, tomando como referencia en cada caso a los mayores países que identifican al grupo. El primer grupo –en el que se incluyen, entre otros, Argentina, Chile, Perú, Uruguay

y Venezuela aparte de Brasil— se integra con países exportadores netos de *commodities*, que tienen una amplia exposición al comercio de bienes y servicios con otros países y regiones emergentes. En un escenario de crecimiento liderado por los emergentes y con elevados precios de *commodities*, los países de este grupo tienen mayores chances de compartir los beneficios del crecimiento mundial. Los riesgos que enfrentan están asociados a su propia capacidad para evitar ser víctimas de la “enfermedad holandesa”, asociada a un elevado ingreso de capitales y fuerte crecimiento de las exportaciones primarias, con presiones que derivan a una apreciación cambiaria.

El segundo grupo —integrado, entre otros, por México y la mayoría de los países de Centroamérica y el Caribe— tiene lazos mucho más estrechos con países industrializados que con emergentes además de ser importadores netos y depender en forma importante de las remesas desde países industrializados. Para estos países, el escenario de crecimiento basado en el mundo emergente y con altos precios de *commodities* y de la energía impone otros desafíos, en particular en un contexto en el que los países industrializados —con los cuales tienen lazos estrechos— experimentan un largo período de bajo crecimiento.

La identificación de *clusters* de países resulta ilustrativa para destacar lo que podía esperarse en la década previa, y bajo diferentes escenarios alternativos futuros. Hacia delante, algunos países —en particular los del cluster brasileño, relativamente favorecido— deberán extremar las medidas macro-prudenciales, evitando comportamientos de carácter procíclico que exacerbaban las fluctuaciones económicas (es decir, evitar políticas de impulso monetarias y fiscales al mismo tiempo que se desarrolla la fase expansiva del ciclo mundial). Otros —los más ligados a países industrializados— deberán mejorar su desempeño fiscal y en materia de deuda, a los efectos de aumentar su capacidad de “acolchonar” shocks con políticas cambiarias más flexibles.

Casi todos los países de la región avanzaron en implementar medidas macro-prudenciales en la última década. ¿Cuáles son los principales cambios?

- a. Política fiscal. Se verificó una mejora —tal como antes se señaló— en la posición fiscal y en diversos países se incrementó la capacidad tributaria (aunque para algunos países de Centroamérica y el Caribe continúa siendo esta una asignatura pendiente). Ello se acompañó

- con la virtual desaparición como fuente de recaudación del principal impuesto no legislado, la inflación. La excepción está constituida en este último caso por Venezuela y la Argentina.
- b. Deuda pública. Se redujo la relación de deuda pública a PIB, se extendieron los perfiles de vencimiento, se incrementó la proporción de deuda con acreedores domésticos y la proporción de deuda nominada en moneda local. Como consecuencia de estos cambios, los servicios de deuda cayeron en términos de la base tributaria y se redujo el riesgo de default.
 - c. Reservas. La mayoría de los países elevó su stock de reservas internacionales, manteniendo o elevando ligeramente la relación de reservas a PIB e incrementando la porción de reservas a deuda.
 - d. Pensiones. Durante la última década se completaron en diversos países de la región reformas de pensiones que introducen una componente de capitalización, en reemplazo de o sumada a la componente pública de reparto. Estas reformas aumentan la solvencia intertemporal de los regímenes de pensiones y reducen el pasivo fiscal contingente que aparece como consecuencia del envejecimiento poblacional. Estos cambios en la mayoría de los países no pueden evitar la emergencia de decisiones oportunistas que revierten parcial o totalmente la reforma (el caso de mayor importancia es el de Argentina, que revirtió la reforma a fines de 2008 tomando el control de los fondos de pensión, y los cambios introducidos en el régimen boliviano).
 - e. Pasivos contingentes. La demanda por extender los beneficios del crecimiento a la población de menores ingresos pudo ser atendida a través de la extensión de diversos programas, algunos de los cuales han mejorado notablemente su eficiencia a partir de un diseño focalizado (en particular en Brasil y Chile). Otros son de carácter más general y dan lugar a ineficiencias (el caso de los primeros programas de subsidio a la energía en Centroamérica y el Caribe, luego modificados, y la mayoría de los programas en Argentina en el período 2003/9).
 - f. Política monetaria. En 12 de los 18 mayores países de la región la tasa de inflación de los últimos dos años fue inferior al 7% anual; en sólo dos países (Venezuela y Argentina) la tasa fue de dos dígitos.

Políticas más prudentes pueden haber sido facilitadas por un contexto de alto crecimiento y bonanza externa, que facilitó en particular la prudencia fiscal aun con aumentos en el gasto público. En cualquier caso, resultan consistentes con un escenario de mayor solvencia y capacidad para adaptarse a shocks externos.

Naturalmente se mantienen importantes diferencias entre países, tal como surge de la clasificación en clusters antes mencionada, pero se observa que se mantiene algún aprendizaje a partir de las crisis previas. Así, el reciente incremento del 54% en el precio del petróleo en 2009-10, si bien tuvo un fuerte impacto fiscal en países del Caribe y Centroamérica –con elevado déficit energético–, no determinó una contracción de la actividad en la región. Vale la pena destacar el caso de República Dominicana, que a pesar de tener que destinar 0,6% del PIB adicional en 2011 como subsidio eléctrico, mantuvo la tendencia a mejorar sus indicadores fiscales a partir de políticas prudenciales que buscan una mayor sostenibilidad fiscal.

IV. Diferencias de percepción de los mercados

A pesar de la mejora en los diversos indicadores fiscales, de deuda y de crecimiento, los mercados mantienen, sin embargo, importantes diferencias en términos de la percepción del riesgo asociado a la inversión. Aun cuando el indicador de riesgo-país que surge del EMBI relevado por J.P. Morgan tiene limitaciones, permite establecer dos grupos de países en la región que no coinciden con la clasificación previa de Izquierdo y Talvi en *clusters*.

Un grupo está integrado por los países con un elevado nivel de riesgo: Ecuador, Venezuela y Argentina, todos con un diferencial de tasa (spread) respecto del bono del Tesoro de EEUU a 5 años superior a los 800 puntos básicos (ver Gráfico 8). Se trata de un grupo cuyo riesgo no se diferencia significativamente de los países en situación próxima a caer en default. El segundo grupo está integrado por el resto de los países de la región, entre los que se destacan México, Brasil, Uruguay, Colombia, Perú, Panamá y Chile, que presenta muy bajos niveles de riesgo –inferior a los 200 puntos básicos y aun por debajo de los 100 puntos básicos.

¿Qué razones se encuentran detrás de tales diferencias? Obsérvese que estos países, con la excepción de México, están en el cluster brasileño antes

mencionado y, por lo tanto, se benefician de un favorable contexto externo. Las diferencias de riesgo no parecen asociadas a un elevado nivel de deuda, a un persistente deterioro fiscal o a la pérdida de reservas. Es probable que –a la hora de determinar el riesgo para la inversión en cada país– la evolución de los flujos sea en estos casos más relevante que la de los stocks y que lo que esté en juego sea la “*disponibilidad* a servir la deuda” más que la *posibilidad* de hacerlo en el corto plazo. Resulta destacable el caso de Argentina, que al cabo de 10 años de entrar en cesación de pagos (2002) y a los 7 años del primer acuerdo con acreedores aún mantiene pendiente de arreglo la deuda con un grupo de países industrializados (Club de París), a pesar de que dicha deuda en default representa menos de 2% del PIB. Adicionalmente, desde hace más de 10 años que la Argentina sanciona anualmente una ley por la que establece la “emergencia económica” en el país con el objeto de sostener una posición más agresiva de negociación con los acreedores. Vale destacar que desde que el país recuperó los niveles de PIB por habitante previos a la crisis (recién a fines de 2005 se recuperó el nivel del PIB por habitante de 1998), en los últimos 6 años (2004-11) el producto per cápita creció a una tasa media cercana al 5%, a pesar de lo cual se mantiene la regla de la “emergencia económica”.

Es probable que en el caso de Argentina, más que persistir el castigo derivado de una “reestructuración agresiva” (con alto nivel de quita de la deuda) se observen los mismos problemas asociados con Venezuela y Ecuador: riesgo de incumplimiento *voluntario* por parte del soberano.

V. ¿Existen lecciones para la Europa emergente?

Es notorio que los problemas en Europa se iniciaron en el borde de la eurozona y que las dificultades –en términos de pérdida de calificación o aumento en la tasa de su deuda– experimentadas por las economías más grandes responden esencialmente al mecanismo de “resolución de problemas” que tuvo que armarse en plena crisis y al mayor tiempo que requiere la toma de decisiones colegiada más que al deterioro de las bases de crecimiento y sostenibilidad fiscal.

La crisis centrada en Grecia tiene algunos elementos que la asemejan a las crisis de Latinoamérica: deterioro del fisco en pleno proceso de expan-

sión en la década pasada, alto endeudamiento en moneda que el país no emite (es decir, que casi no emite), ocultamiento de la verdadera situación fiscal a los organismos reguladores y multilaterales (en Latinoamérica el precedente más reciente es el de Argentina; hay que remontarse a la década de 1980 para encontrar una situación similar en Brasil o a mediados de los setenta en Chile).

La crisis fiscal se agravó a partir de la incertidumbre, las medidas de ajuste de corto plazo, la falta de credibilidad y la crisis política, a lo que sobrevino la caída del PIB y de la recaudación fiscal. Ello agravó la situación y derivó rápidamente en una crisis financiera y bancaria. Los sucesivos “paquetes” de ayuda sólo compraron algo de tiempo y permitieron financiar la fuga de depósitos bancarios.

Coordinar una quita de deuda “voluntaria” lleva tiempo y lo que se inicia con una quita de 50% rápidamente se aproxima al 80 o 90%, para que en el nuevo escenario pueda considerarse sostenible. Lo que se inició como un proceso de reestructuración “voluntario” de deuda excluyendo de la misma a un pequeño grupo de acreedores privilegiados (básicamente el FMI, ya que el estatus del Banco Central Europeo en esta dimensión es menos claro) se transforma tarde o temprano en una quita agresiva y forzada. En este aspecto, una quita superior a 70% difícilmente pueda ser considerada voluntaria por el mercado y podría dar lugar al rechazo por parte de una porción de los acreedores. Diríamos en tal caso que se trata de una reestructuración “agresiva à la Argentina”, más que una “amistosa à la Uruguay”, más allá de que la quita se implemente de una manera u otra.

Aun con el “perdón” sobre una parte sustancial de la deuda pública, ¿es la economía griega, con los actuales precios relativos, capaz de tornarse competitiva y viable? En la medida en que los desequilibrios de precios relativos sean importantes, las alternativas que se enfrentan son las de devaluar o las de promover una baja de los precios que han quedado fuera del equilibrio (deflación). Los comentarios de funcionarios europeos parecen indicar que algunos precios en Grecia deben experimentar correcciones severas, incluyendo una significativa baja de los salarios reales (o nominales, si el ajuste es vía deflación). El ejemplo que se señaló es que el salario mínimo en Grecia se ubica en 751 euros (el salario mínimo interprofesional es de 876 euros) frente a 566 en Portugal (ése era el nivel del salario mínimo griego en el año 2002), aun cuando Portugal es un país con mayor productividad y está también en la lista de

países vulnerables. Llevar el salario mínimo de Grecia al nivel de Portugal actualmente implicaría un recorte de 25% nominal; obtener el mismo resultado a través de una devaluación –asumiendo que ello fuera posible, con la introducción de un nuevo dracma– requeriría un ajuste en los precios nominales muy elevado (no menos de 33% en forma instantánea, para obtener la misma baja de 25% en el valor real del mínimo, asumiendo un improbable *passthrough* de la devaluación igual a cero, es decir, asumiendo que la devaluación de más de 50% no tiene impacto sobre el resto de los precios).

La alternativa de una significativa deflación luce difícil de implementar. Existen pocas experiencias de deflación exitosas, entre las que puede mencionarse quizás la de Hong Kong en la década del 90, que tomó mucho tiempo –durante este proceso la economía crece por debajo de su ritmo de equilibrio de largo plazo. En el caso del régimen de convertibilidad con el dólar en Argentina, el proceso de ajuste –que incipientemente se estaba desarrollando con bajas de costos y de algunos precios– se vio interrumpido por la magnitud del shock externo que tuvo enfrentar la economía entre 1999 y 2002.

La ruptura de una regla monetaria como la del euro tendría probablemente para Grecia algunos efectos favorables (en términos de competitividad) que seguramente no lograrían compensar el impacto devastador –dejando de lado los efectos indirectos sobre el resto de la eurozona– que provocaría en las hojas de balance y sobre los contratos en general. En particular deberían reescribirse los contratos del sistema financiero, de una forma notoriamente “no voluntaria”. Es probable que una salida de Grecia del área monetaria haga virtualmente desaparecer por algún tiempo el sistema financiero, ya que la confianza de los depositantes estará en un mínimo absoluto.

La rigidez de los mecanismos de cambio fijo, exacerbada en los casos de cajas de conversión y dolarización (o unión monetaria con otros países), llevó a buena parte de Latinoamérica a privilegiar mecanismos monetarios más flexibles, con escasas excepciones. ¿Qué hacer en casos como el griego, en que se ha renunciado a la flexibilidad monetaria y se requieren ajustes significativos de precios relativos? La consistencia macroeconómica requiere que la flexibilidad aumente en los mercados de factores y productos, para no obligar a que todo el peso del ajuste recaiga en el lado fiscal –al estar limitado por el lado monetario.

El camino de reformas estructurales iniciado por Italia y España (introduciendo mayor flexibilidad en los mercados de trabajo, dando mayor solvencia a los sistemas de pensiones, capitalizando y fortaleciendo el sistema financiero), revela que el elevado costo político de la crisis –que arrastró los gobiernos que estaban a cargo en su inicio– puede transformarse en una oportunidad. Por un lado, se trata de lograr solvencia fiscal intertemporal, que derrame en un sistema financiero más sólido. Por otro lado, se trata de ganar competitividad, para que todas las economías del bloque –y no sólo las mayores y más solventes– puedan compartir una moneda estable.

Los recientes anuncios de que Grecia podría finalmente introducir reformas estructurales en el mismo sentido que las emprendidas por sus socios mayores van en la dirección apropiada. No es claro que sean suficientemente ambiciosas como para que la economía griega se torne competitiva en el mediano plazo (aun después del recorte de 22% en el salario mínimo y la baja de 2% en el total de empleados públicos, el país seguirá siendo relativamente poco atractivo y con elevados costos para hacer negocios), pero los cambios van en la dirección apropiada. Grecia cuenta –a diferencia de los países latinoamericanos– con un prestamista de última instancia (o, si se quiere, con una “troika” de prestamistas, integrada por la Unión Europea, el BCE y el FMI), lo que no sólo facilita los acuerdos financieros sino que otorga cobertura política externa a las decisiones tomadas a nivel local. No es lo mismo, en este sentido, un acuerdo con un organismo multilateral como el FMI que uno que está liderado por todos los países de la región de la cual se forma parte.

En suma, así como las crisis reiteradas fueron el detonante de cambios institucionales en Latinoamérica en los noventa y en la última década, podría esperarse que tras un duro proceso de adaptación hacia instituciones sostenibles en el largo plazo, Europa logre imponerse a sí misma en los próximos años las reformas necesarias para lograr el objetivo aún inconcluso de construir un espacio económico unificado. Esa tarea no ha concluido y debe extenderse no sólo en el tiempo –para lograr profundidad– sino también en el espacio, a todos los países para quienes los parámetros de la Unión Europea resulten demasiado exigentes para su nivel de competitividad.

Gráfico 1
Balance fiscal

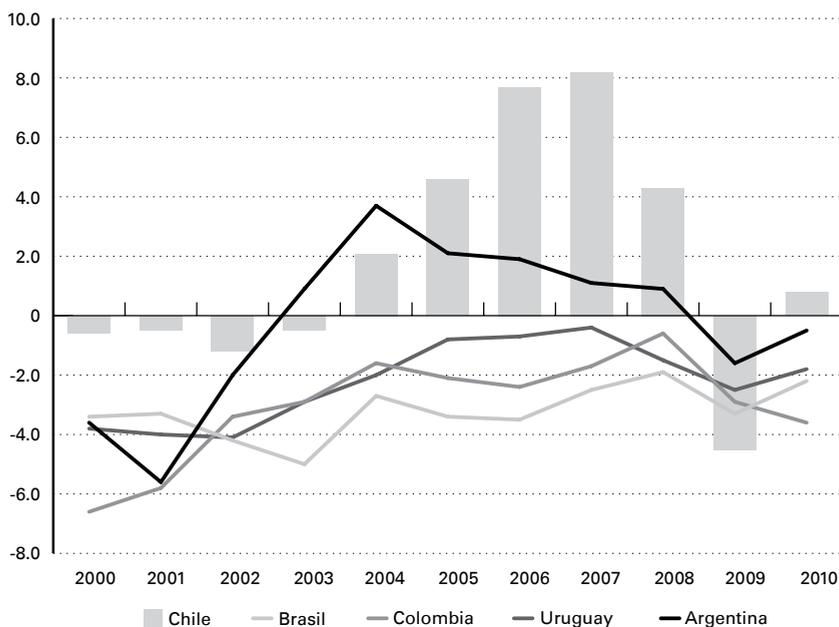


Gráfico 2
LATAM: deuda de Gobierno (como % del PIB)

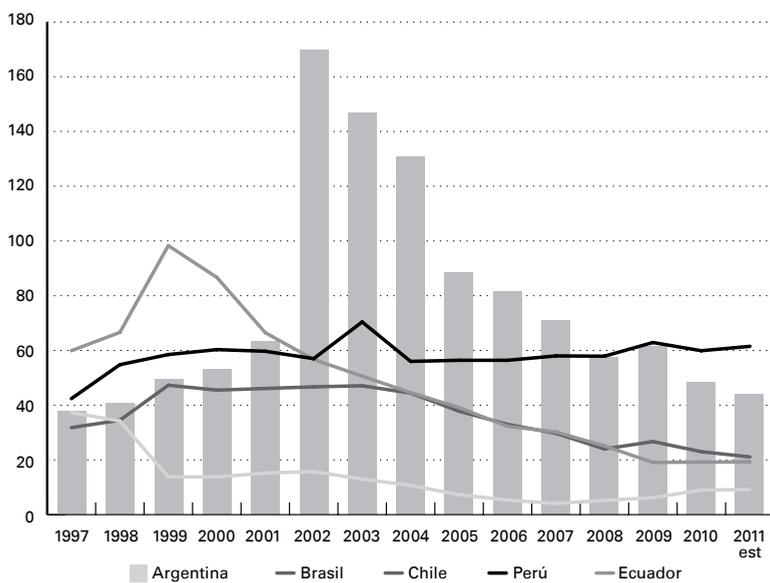


Gráfico 3
LATAM: reservas (en miles de millones de USD)

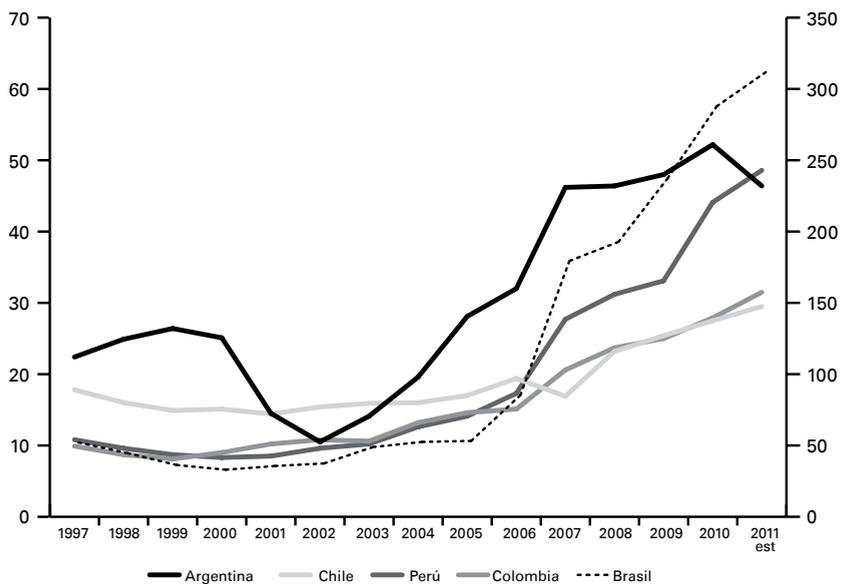


Gráfico 4
LATAM: aumento del gasto público en moneda constante (promedio 2003-2008)

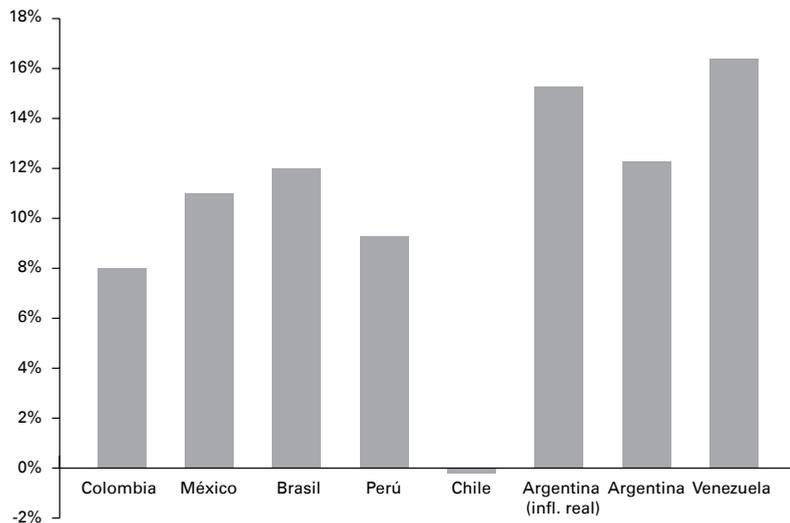


Gráfico 5
Evolución del PIB en Latinoamérica

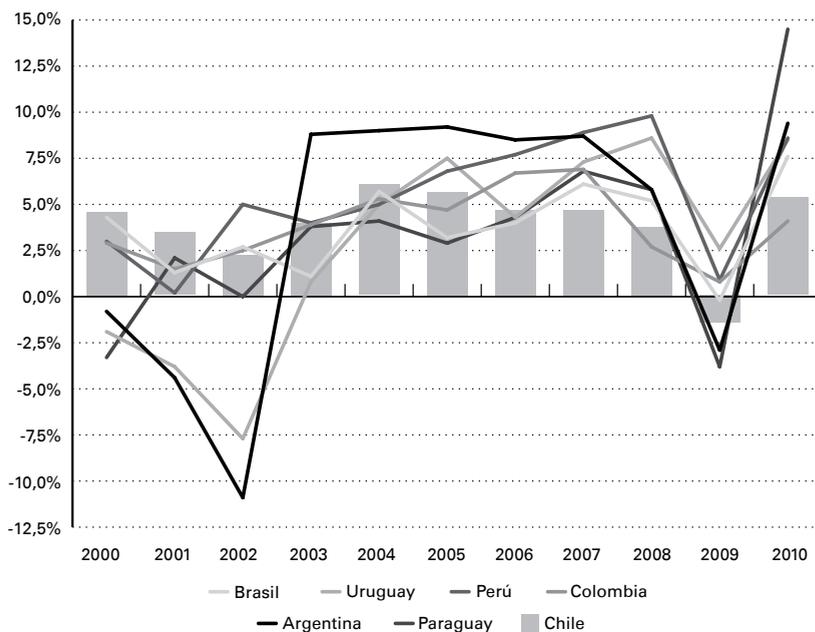


Gráfico 6
Crecimiento acumulado del PIB desde 1998

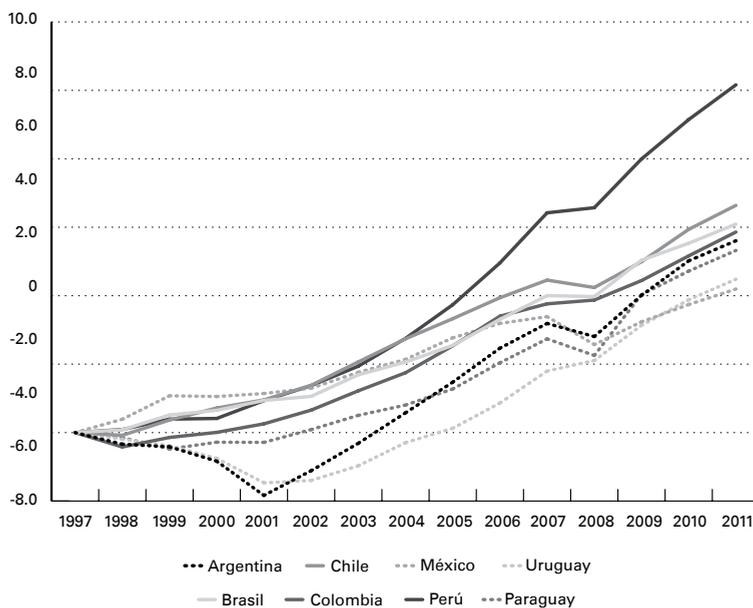


Gráfico 7
Precios de commodities. Índices desde 1999-2002:100

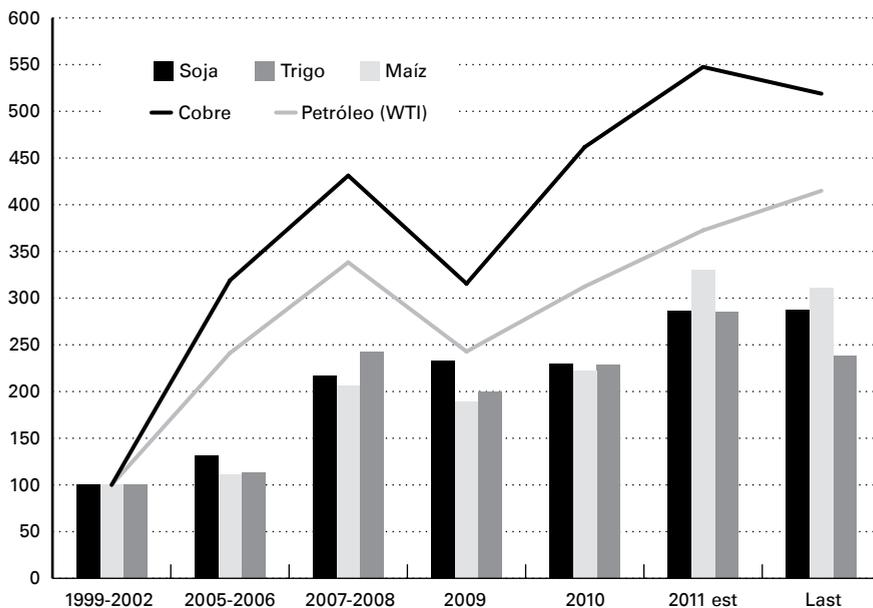
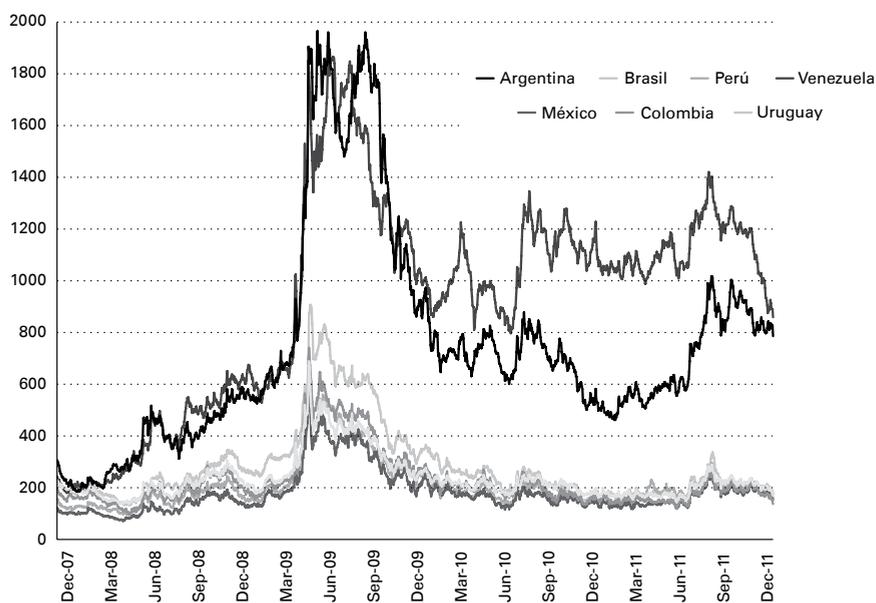


Gráfico 8
Riesgo país (puntos básicos sobre bono del Tesoro)



Referencias bibliográficas

- ARTANA, D. - BOUR, E. - BOUR, J.L. - SUSMEL, N. (2010). "Strengthening long term growth in Argentina"; Conferencia Beyond the crisis. Returning to sustainable growth in Latin America, París, OECD, noviembre.
- IZQUIERDO, A. - TALVI, E. (2011). *Una región, dos velocidades. Desafíos del nuevo orden global para América Latina*, Washington DC, BID.
- REINHART, C.M. - ROGOFF, K.S. (2009). *This Time is Different. A panoramic View of Eight Centuries of Financial Crisis*, Princeton, NJ, Princeton University Press.

RESUMEN

Luego de tres décadas de volatilidad, las economías latinoamericanas implementaron políticas macro-prudenciales en la última década que, junto con otras reformas institucionales y una política cambiaria flexible, les permitió transitar con relativa suavidad la profunda crisis internacional de 2008/9. Algunos países –en particular los de Sudamérica– tuvieron a su favor un escenario excepcional en materia de precios de *commodities*, que les facilitó el ajuste en un contexto de crecimiento. La crisis en los países de Europa emergente –Grecia en particular– pone nuevamente de relieve la necesidad de consistencia entre las políticas monetaria y fiscal, y el contexto regulatorio que contribuye a la competitividad de una economía. En ausencia de flexibilidad monetaria la región inició un proceso de reformas que deberá extenderse en el tiempo y en el espacio, abarcando todas las dimensiones y países que lo requieran, a efectos de consolidar la unión económica y monetaria.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXIX – N° 1 - Marzo, 2012

Argentina frente a la crisis global: oportunidades y desafíos

Gabriel Sánchez*

I. Introducción

El mundo está atravesando una crisis económica y financiera de vasto alcance que está reconfigurando la economía mundial y generando importantes oportunidades y desafíos para Argentina.

En este artículo se analizan las características de la actual crisis económica y financiera global y sus implicancias para las economías de Argentina y de sus principales socios comerciales. Se discuten las perspectivas que depara la crisis para estas economías y para el futuro de los flujos comerciales y de capitales globales, así como las respuestas de política que están llevando adelante todos estos países, incluso Argentina.

El análisis aquí realizado pone especial énfasis en evaluar las fortalezas de Argentina para enfrentar la crisis, en términos de perfil de especialización exportadora y de sostenibilidad fiscal y externa. También se discute qué oportunidades de inversión y de nuevas exportaciones más sofisticadas

* El autor agradece la excelente asistencia de Juan Ignacio Vizcaíno en la preparación de este artículo.

GABRIEL SÁNCHEZ

Doctor y máster en Economía (Universidad de Columbia). Licenciado en Economía (Universidad Nacional de Córdoba). Actualmente es economista líder del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en Argentina. Presidente (2006-2009) y director de Investigaciones (2000-2006) del IERAL de la Fundación Mediterránea. Profesor en la New York University en Buenos Aires. Ejerció la docencia y tareas de investigación en las universidades Pompeu Fabra de Barcelona, CEMA, Católica Argentina, Di Tella y San Andrés.

ofrece el desacoplamiento en tendencias de crecimiento entre países emergentes e industrializados, así como la consolidación de las clases medias en los países menos desarrollados y el esperado giro de China a una estrategia de crecimiento más apoyada en el consumo. Además se consideran las potenciales ventajas en materia de atracción de inversiones que se pueden obtener a partir de la alta liquidez global que generan las políticas monetarias laxas aplicadas por los países industrializados para salir de su estancamiento.

El artículo discute también los desafíos que supone para la Argentina la persistencia de una alta volatilidad en todas las economías, la alta aversión global al riesgo y la creciente competencia en terceros mercados y en el propio mercado doméstico a partir del estancamiento en los países industrializados.

El trabajo considera asimismo las respuestas de política económica a la crisis global que están llevando adelante la Argentina y sus principales socios comerciales, evaluando en qué medida estas políticas son consistentes con el objetivo de aumentar la productividad y el crecimiento de largo plazo y con el aprovechamiento de las nuevas oportunidades en los mercados emergentes.

El artículo finaliza discutiendo la agenda de políticas deseable para explotar las nuevas oportunidades que ofrece la reconfiguración de la economía mundial a partir de la crisis y las tensiones que hay entre esas políticas y el objetivo de preservar el statu quo aislado de la crisis en el corto plazo.

II. La crisis económico-financiera global y su impacto en distintas regiones del globo

La actual crisis económico-financiera global tiene su origen en la crisis de hipotecas *sub-prime* en 2008-2009, que derivó en un *credit crunch* y un prolongado proceso de desapalancamiento en los Estados Unidos y en rescates bancarios por parte de numerosos gobiernos en Europa que, combinados con problemas fiscales estructurales, han llevado a crisis de deuda, drásticos ajustes fiscales y riesgo de *default* en un número significativo de países de la eurozona. El consecuente proceso de ajuste en el gasto público y privado ha llevado a una significativa desaceleración del crecimiento en estos países.

El mundo emergente, salvo Europa del Este, mayormente se ha mantenido desacoplado del ajuste en los países industrializados, en virtud de sus presentes bajos niveles de deuda, la gran tracción que ha supuesto la emergencia de clases medias en este bloque y el rol jugado por la expansión de China en la demanda de bienes, especialmente *commodities*, exportados por muchos de estos países. De hecho, hasta mediados de 2011 la preocupación de gran parte de estos países pasaba por cómo manejar el ingreso de capitales para evitar burbujas financieras e inmobiliarias, apreciaciones cambiarias excesivas y un recalentamiento de sus economías. Los factores de atracción de capitales eran no sólo los bajos rendimientos esperados en los países industrializados, sino la alta rentabilidad que ofrecen inversiones en actividades orientadas a la exportación de productos, especialmente minería y agricultura, hacia los emergentes más dinámicos, principalmente China.

En 2011, la profundización de la crisis de deuda en la eurozona, principalmente en Grecia pero también en Italia y España, lleva a un mayor freno a la economía mundial y a un aumento de la aversión global al riesgo que desacelera, y en algunos casos revierte, el flujo de capitales hacia los países emergentes. Estas tendencias recesivas coinciden con la implementación de políticas correctivas del recalentamiento de sus economías en China y otros emergentes, que ahora han comenzado a ser suavizadas.

El resultado ha sido la entrada en un nuevo régimen de crecimiento global, caracterizado por un crecimiento lento o incluso negativo en algunos años en los países desarrollados, y un mundo emergente desacoplado en las tendencias, pero no en la volatilidad. Las economías del primer grupo van a crecer a tasas que en promedio no van a superar el 2% por año, y la demanda agregada en estos países no estará liderada por el consumo. En cambio, en el mundo emergente se pueden esperar tasas de crecimiento promedio de entre 4 y 6% anual, lideradas por el consumo doméstico y por el comercio entre este grupo de países (Tabla 1).

Al mismo tiempo, sigue pendiente la corrección de grandes desequilibrios de cuenta corriente entre Estados Unidos y China, y dentro de la zona del euro entre el centro y la periferia, lo que requiere desacelerar la demanda interna en los países con exceso de gasto y grandes déficits de cuenta corriente y el paso a un proceso de aumento del consumo y caída de superávits comerciales en los países con exceso de ahorro. Este proceso de ajuste precisa una depreciación de las monedas de los países deficitarios, lo que da lugar a un dólar que pierde valor en relación con las monedas de

los países emergentes. La crisis global está exacerbada por la continuidad de un elevado riesgo geopolítico en Medio Oriente, que sostiene precios altos y volátiles del petróleo que limitarán el crecimiento global y seguirán impulsando el desarrollo de fuentes de energía alternativas.

En este escenario, el comercio mundial ha perdido protagonismo, tanto por la desaceleración económica como por el mayor proteccionismo en las distintas regiones del globo. Los flujos de comercio a nivel global habían crecido significativamente entre 2002 y 2008, tanto en términos absolutos como en comparación con el nivel de producción mundial (Gráfico 1), impulsados por la expansión de los emergentes líderes, como China, y también por la creciente desintegración vertical del proceso productivo global, reflejada en los acelerados flujos de inversión extranjera directa hacia países emergentes en los 2000. El volumen de comercio global durante el lustro 2003-2008 tuvo un crecimiento promedio anual superior al 16% anual, lo que le permitió alcanzar un pico de 63,9% del PIB mundial en 2008. La crisis financiera internacional indujo una fuerte caída de 20% en el intercambio mundial durante 2009, lo que retrajo el *ratio* comercio-PIB en casi diez puntos porcentuales. Durante el bienio 2010-2011, el comercio global se recuperó fuertemente expandiéndose a una tasa promedio superior al 18% anual, aunque sin que ello le permitiera recuperar el terreno perdido con relación al PIB global durante el pico de la crisis.

El patrón de expansión del comercio ha seguido siendo favorable a los principales productos exportados por Argentina (soja y sus derivados, maíz, petróleo, cobre y trigo, entre otros), cuyos precios internacionales han seguido creciendo significativamente, aunque a un ritmo más moderado y con más volatilidad que antes del comienzo de la crisis. Tal como lo muestra un índice promedio ponderado por la participación de cada uno de estos bienes en las exportaciones argentinas (el IPMP-BCRA), los precios de los *commodities* de exportación argentinos mejoraron considerablemente a partir de 2003, cuando muestran un crecimiento acumulado cercano al 155% (aproximadamente 17% anual) durante el quinquenio 2003-2008 (Gráfico 2). La crisis financiera internacional impactó negativamente en estos precios, los que cayeron 22,5% en 2009, para luego rebotar en 2010 y 2011, acumulando un crecimiento de 30% en este período.

La tasa de crecimiento de los precios internacionales de los principales productos de exportación de Argentina desde 2009 es menor que la observada durante el trienio 2006-2008, el pico de la exuberancia financiera, y

además es mucho más volátil. Adicionalmente, estos precios no han recuperado aún su nivel máximo de 2008. En la actual etapa, el sendero de expansión de precios internacionales de estos *commodities* dependerá principalmente de la expansión de los países emergentes que los demandan (y de si su patrón de expansión está liderado por la inversión o el consumo), con menor rol de la especulación financiera, lo que lo hará más moderado.

El panorama económico del mundo en crisis se completa con la continuidad de una alta liquidez global, motivada por la política monetaria anticíclica de los países avanzados y del significativo flujo de inversiones hacia países emergentes, pero en presencia de una alta aversión global al riesgo y menor crecimiento del crédito que en la etapa previa.¹

La elevada liquidez global en los 2000 permitió que las economías emergentes lograran capturar un mayor caudal de capitales, principalmente a través de inversión extranjera directa pero también de tipo financiero. Por ejemplo, mientras que en el período que abarca desde la década del 80 hasta 2002 las economías emergentes recibieron capitales brutos por un monto cercano al 3,5% de su PIB, durante 2003-2007 esta cifra se ubicó en torno al 8% de su PIB. La crisis financiera también tuvo su impacto negativo sobre estos flujos, que se redujeron hasta 4% y 3% del PIB en 2008 y 2009 respectivamente, para recuperarse hasta aproximadamente 6% del PIB en 2010.

Un componente importante de estos flujos de capitales han sido los flujos de inversión extranjera directa (IED) hacia las economías emergentes, que representan entre 2003 y 2007 un 3,3% de su PIB (más de 40% de los flujos de capitales brutos durante este período). Adicionalmente, los flujos de IED han resultado menos volátiles que otros flujos de carácter financiero, mostrando una menor retracción en períodos de crisis, lo que se vio reflejado durante la crisis financiera internacional al llegar a representar en el período 2008-2009 un 90% de los flujos totales (Gráfico 3).

Uno de los indicadores más claros de la laxitud de la política monetaria en los países avanzados son las tasas de interés de referencia de los principales bancos centrales del mundo, la Reserva Federal de los Estados Unidos (FED) y el Banco Central Europeo (BCE). En ambos casos, estas tasas promediaron 3% durante el período 2003-2008.² Ya hacia fines de 2008, ambos bancos centrales iniciaron un período de estímulo monetario instrumentado a través de una reducción de sus tasas de referencia, para ubicarse a partir de 2009 en torno al 1% para el caso del BCE y levemente por encima del 0% en el caso de la FED.

El escenario futuro combinará entonces gran liquidez global con una mayor aversión al riesgo, donde los países emergentes que presenten mejores indicadores de sostenibilidad fiscal y externa y que presenten mayores oportunidades de inversión en actividades exportadoras hacia los emergentes dinámicos serán los beneficiarios de ingresos de capitales, especialmente en la forma de inversión extranjera directa. Este escenario mostrará una menor importancia del crédito y de los flujos financieros, tanto por la mayor aversión global al riesgo como por la adopción de regulaciones macroprudenciales en la mayoría de los países.

A continuación se analizan con más detalle los desarrollos recientes y las perspectivas futuras de los bloques regionales y países de mayor interés estratégico para Argentina.

A. La crisis europea

La eurozona se enfrenta ante un desafío sin precedentes, ante la posibilidad cada vez más cercana de que algunos de sus miembros de Europa meridional deban reestructurar sus deudas soberanas, con un impacto fuertemente negativo en los balances de los bancos privados que son tenedores mayoritarios de estos papeles, y un consiguiente *credit crunch* que tenga un fuerte impacto negativo sobre la actividad económica de esta región. La paradoja es que la crisis de deuda se originó en el drástico aumento que experimentaron los déficits fiscales de estos países ocasionados por el rescate a entidades financieras que enfrentaban dificultades por sus tenencias de activos tóxicos, vinculados a hipotecas de baja calidad. Los Gráficos 4 y 5 muestran las situaciones actuales de endeudamiento y las perspectivas de crecimiento de países relevantes de este bloque.

Mientras se espera el desenlace de esta crisis, los países con alto endeudamiento se encuentran atezados por las altas primas de riesgo, el efecto contractivo de sus ajustes fiscales y la imposibilidad de devaluar para mejorar su cuenta corriente y su solvencia. El principal problema que enfrenta la eurozona para resolver esta crisis de deudas soberanas es que dentro de este bloque conviven países con alta tasa de ahorro y superávit externo, como Alemania, con países deficitarios que necesitarían una depreciación sostenida del Euro. Este bloque se enfrenta además a la restricción institucional de que el Banco Central Europeo tiene el mandato de preservar el valor del euro y no de atender problemas de competitividad de los países miembros.

Por todos estos motivos, la eurozona se va a mover en un escenario recesivo o de muy bajo crecimiento en el futuro inmediato. Este escenario persistirá mientras la eurozona no resuelva el dilema de priorizar el salvataje a sus bancos, prolongando la crisis de deuda soberana, o de enfocarse a movilizar recursos fiscales y financieros a restaurar el crecimiento de los países en crisis, a expensas de sobrellevar un *credit crunch* en el corto plazo.

En este escenario, Argentina se ve impactada por la presión que esta situación genera sobre filiales de empresas y bancos europeos radicados en el país para remitir más utilidades (con potencial impacto negativo sobre crédito y salida de capitales), y por el efecto negativo sobre las ventas externas argentinas a este destino (10,3% de las actuales exportaciones van a la eurozona y 24% a toda Europa). Además, la crisis europea tiene un impacto indirecto por su efecto negativo sobre las economías de los Estados Unidos y de China, con los que mantiene significativos flujos comerciales y financieros.

B. Los Estados Unidos

Los Estados Unidos están creciendo a tasas muy bajas desde 2010 y enfrentan serios riesgos en el corto plazo por la crisis de la zona del euro, que impactaría negativamente tanto en sus exportaciones como en su sector financiero. Además, en un futuro no lejano deberá atravesar su propio ajuste fiscal, mientras continúa el proceso de desapalancamiento de los hogares. La ralentización del crecimiento se refuerza con el proceso de deflación de activos inmobiliarios, con su consecuente efecto riqueza negativo y la baja creación de empleo.

Sin embargo, las perspectivas para los Estados Unidos son mucho más auspiciosas que para Europa. Por un lado, los Estados Unidos mantienen su capacidad de señorío internacional, que les permite licuar sus deudas. Por otra parte, la trabazón política a implementar reformas destinadas a retomar la senda de crecimiento es menor que en la Zona Euro. Además, los Estados Unidos siguen siendo el líder en la clase de tecnología de punta que expande el potencial de crecimiento a largo plazo de un país (energía renovable, nanotecnología, etc.).

El bajo crecimiento de los Estados Unidos en el corto plazo tiene un impacto directo pequeño sobre la economía local, dada la baja importancia relativa de ese destino para nuestras exportaciones totales (sólo 7,2%). El

mayor impacto es indirecto y se da a través del eventual efecto que tenga este bajo crecimiento sobre países como China y Brasil, los principales destinos de exportación de Argentina. En cambio, por el lado financiero este bajo crecimiento tiene un efecto favorable, al sostener bajas tasas de interés internacionales.

Ante las perspectivas de largo plazo más atractivas en los Estados Unidos, surge como factor de preocupación que el comercio con este país viene decreciendo en su importancia relativa (hoy representa sólo 7,2% las exportaciones argentinas frente a un 11,3% en 2005).

C. El bloque emergente

La tendencia de crecimiento en los emergentes estará signada por la consolidación del proceso de surgimiento de clases medias y caída de la pobreza en China, India y otros países de este grupo (Gráfico 6), con la consecuente consolidación de sus mercados internos y su paso a importar productos más sofisticados (incluyendo alimentos). Esta tendencia va a bajar su ritmo de crecimiento por el freno de las economías avanzadas, pero no se va a detener. La continuidad de este proceso va a sostener la demanda por los *commodities* exportados por Argentina, aunque posiblemente a un ritmo no tan acelerado como el del quinquenio 2006-2011, y abre nuevas oportunidades en productos elaborados y semielaborados demandados por las nuevas clases medias de este bloque.

China

China ha comenzado un proceso de moderación en su crecimiento, desde tasas de alrededor de 10% hasta 2010, descendiendo a alrededor de 9% esperado para 2011 y convergiendo hacia tasas de 7-8% en el mediano plazo. En el corto plazo, la desaceleración del crecimiento chino está liderada por el freno a las exportaciones industriales a países avanzados, el encarecimiento y racionamiento del crédito y por una caída de precios inmobiliarios y en la inversión en construcción residencial.

Para sostener un crecimiento elevado en el largo plazo, el gobierno chino debe generar estímulos para que la producción de las empresas de este país sea demandada por los consumidores chinos. Esto requiere tanto de una gran transferencia de riqueza desde el Estado y las empresas estatales hacia las familias chinas como de una adaptación de los productos

industriales chinos a las preferencias y presupuestos de los consumidores locales. Este no es un proceso sencillo ni rápido, tanto desde el punto de vista empresario como político. Hasta ahora el gobierno chino ha priorizado el gasto gubernamental y privado en inversiones fijas (inmuebles e infraestructura), llevado adelante en gran medida por empresas públicas, que han representado casi la mitad del crecimiento chino en los últimos años y han absorbido la mayor parte del crédito disponible. Esta estrategia no es sostenible en el largo plazo, tanto por su costo fiscal como por el freno del mercado externo para la producción industrial china. Por ello necesariamente dará lugar a pasar a la estrategia de potenciar el consumo en el mediano plazo, pero este no será un proceso inmediato por la resistencia de las grandes empresas públicas a que se transfiera su riqueza hacia las empresas privadas y los consumidores.

El paso de una expansión basada en exportaciones e inversión en infraestructura e inmuebles a una basada en el consumo supondrá, por un lado, una posible baja de ritmo en la demanda de *commodities* minerales vinculados al *boom* de la construcción; pero por otro, una mayor demanda de proteínas y de alimentos más sofisticados por parte de los consumidores chinos, que sostendría la demanda por los *commodities* agrícolas exportados por Argentina y abriría oportunidades para nuevos negocios.

América Latina

Es muy probable que las economías de la región sólo experimenten un debilitamiento moderado, dada la complementariedad de la mayoría de ellas con la economía china, el desarrollo de sus mercados internos al ritmo de la caída en la pobreza (especialmente en Brasil) y el creciente comercio intra-zona. Sin embargo, estos países están expuestos a riesgos significativos, ligados a los efectos de contagio que tendría una profundización de la crisis europea sobre las economías de los países de América Latina que más se han beneficiado de ingresos de capitales y que más exportan a Europa, como es el caso de Brasil. Otro factor de riesgo sería una fuerte desaceleración en Asia derivada de una recesión en el mundo industrializado, que reduzca significativamente los precios de las materias primas exportadas por muchos países de América Latina. En contraste, si se avizorara una solución duradera a la crisis de deuda europea que lleve a una caída en la aversión global al riesgo, sería de esperar un gran ingreso de capitales a la región, que causaría incluso la posibilidad de un recalentamiento de estas economías.

En el mediano plazo, estas economías, sobre todo las vinculadas comercialmente con China, seguirán creciendo a un buen ritmo. Algunas de ellas, como Colombia, Perú, Chile e incluso Argentina, seguirán beneficiándose de inversión extranjera directa en el área de energía y minería, y otras, como Brasil, seguirán siendo un destino atractivo de inversiones tanto por el crecimiento esperado de su mercado doméstico (impulsado por su creciente clase media), como por los incentivos que generarán el Mundial de Fútbol 2014 y los Juegos Olímpicos 2016. Entonces, si bien el crecimiento será más moderado que durante 2003-2010, igualmente será sostenido (aunque con mayor volatilidad), lo que constituirá a la región en un natural destino de las exportaciones argentinas.

D. El proteccionismo global

La crisis global iniciada en 2008-2009, con su efecto debilitante sobre los distintos mercados y su presión a devaluaciones competitivas en distintos países, dio lugar a respuestas de política tendientes a proteger producción y empleo locales de importaciones de terceros países. Estas medidas han sido adoptadas tanto por países industrializados como emergentes. Durante el pico de la crisis a principios de 2009 se adoptaron gran cantidad de barreras temporarias al comercio que luego fueron parcialmente relajadas. Sin embargo, en 2011, a partir de la crisis de deuda en Europa, la mayoría de los países reactivaron sus barreras al comercio llevándolas a niveles similares a los del pico de 2009. La consultora Global Trade Alert (GTA; tercer trimestre de 2011) alerta sobre el incremento en los niveles de proteccionismo hasta registros preocupantes (Tabla 2).

E. Impacto de la crisis sobre Argentina

Argentina ha permanecido relativamente inmune a los vaivenes financieros internacionales, en gran medida gracias a la estatización de los fondos de pensión privados en 2008, los cuales eran tenedores de una considerable porción de la deuda pública argentina. La estatización de estos fondos y la conversión de sus tenencias de títulos en deuda intra-sector público permitieron pasar a refinanciar esta deuda a tasas inferiores a las de mercado, aislando el costo financiero de los efectos de la crisis. Adicionalmente, el uso de reservas internacionales del Banco Central para cubrir los servicios

de deuda con tenedores privados y organismos multilaterales también ha servido para aislar a la Argentina de la turbulencias financieras globales y evitar además tener que pagar una alta prima de riesgo (el riesgo país de los bonos soberanos de Argentina llegó a casi 1.000 puntos básicos en algunos momentos de 2011).

Por otra parte, durante estos últimos años no ha habido ingresos significativos de capitales privados al sector financiero ni tampoco un proceso pronunciado de flujo de inversión extranjera directa al país, con lo cual la estabilidad financiera de Argentina no está afectada significativamente por movimientos bruscos en los flujos de capitales y en las remesas de utilidades.

La crisis generó más impacto por el lado del comercio internacional. Esto se vio en 2009 con una caída de 12% en el precio de las exportaciones argentinas, exacerbado por la sequía que redujo en un 35% el volumen esperado de la cosecha exportable, pero a partir de 2010 hubo un fuerte rebote de precios que se moderó recién en la segunda mitad de 2011. La crisis también puede estar impactando en el presente por una mayor competencia con productores extranjeros en terceros mercados y en el mercado doméstico. La crisis política de Medio Oriente impacta además negativamente sobre el costo de importación de energía para Argentina.

Luego de un desempeño poco favorable en 2009, la economía argentina rebotó fuertemente en 2010 y 2011, con un crecimiento a tasas superiores al 8% anual en ambos años, mientras que el desempleo, que había subido a 9,1% en el tercer trimestre de 2009, cayó a 6,7% a fines de 2011. A este desempeño contribuyeron tanto las políticas macroeconómicas anticíclicas de 2009 como la recuperación de la sequía en 2010, el aumento en los precios de los *commodities* en 2010 y 2011, y las políticas procíclicas de los dos últimos años.

Este proceso de recuperación estuvo acompañado de un aceleración de las importaciones en respuesta tanto a la expansión de la demanda agregada como a cierto atraso cambiario real (potenciado por la depreciación del Real brasileño asociado a la mayor aversión global al riesgo en 2011, así como cierta depreciación del Euro) y a la existencia de mayores saldos exportables en el mundo por causa de la crisis. La presión sobre la liquidez externa que supuso esta dinámica importadora se exacerbó en 2011 por una acelerada salida de capitales privados, que obstaculizaba la estrategia soberana de reducir la exposición al riesgo financiero internacional. Estos

desarrollos impulsaron al gobierno a endurecer restricciones al comercio y a los movimientos de capitales internacionales a finales de 2011, que tuvo éxito en el corto plazo en frenar la caída del superávit comercial y la salida de capitales.

Un punto relevante es que el crecimiento del PIB argentino en los últimos años ha estado liderado por inversión y por un uso intensivo de los factores de producción, antes que por un crecimiento significativo de la productividad total de los factores.³ Este proceso es difícil de sostener, sobre todo en el actual escenario de crisis global, ya que la continuidad de crecimiento basado mayormente en uso intensivo de factores tendrá como contraparte un encarecimiento de estos factores que impacte negativamente en la competitividad internacional. Además, un aumento sostenido de la productividad es requerido para apuntalar mayores tasas de crecimiento de largo plazo que consoliden la sostenibilidad de deuda y generen menos presión sobre la liquidez externa y reduzca la necesidad de apelar a barreras al comercio y al movimiento de capitales.

F. Intervenciones en el comercio internacional

En línea con lo que ocurre a nivel global, Argentina también ha incrementado su grado de proteccionismo, incluso a un ritmo algo mayor que el resto de los países (Tabla 2). Argentina se encuentra entre las diez naciones que más restricciones al comercio han aplicado en tres de las cuatro categorías de medición existentes (número de medidas discriminatorias, número de productos afectados por medidas discriminatorias, número de sectores afectados por medidas discriminatorias y número de socios comerciales afectados por medidas discriminatorias). Los resultados menos favorables para Argentina son los vinculados al número de medidas discriminatorias aplicadas (ocupa el tercer lugar con 111, detrás de la Unión Europea con 227 y Rusia con 112) y al número de países afectados por estas medidas (tercer lugar del ranking con 175, luego de China con 195 y la Unión Europea con 181).

Hacia fines de 2008 Argentina comenzó a aplicar licencias no automáticas (LNA), extendiéndolas a 1.000 productos nuevos en febrero de 2009. Esto generó algunas quejas y medidas retaliatorias de los principales socios comerciales argentinos.⁴ Luego de suavizarse en 2010, la Argentina volvió a intensificar la aplicación de LNA en 2011, lo que generó nuevos con-

flictos comerciales, especialmente con sus socios del Mercosur. Argentina además aplica licencias no automáticas no discriminatorias que afectan a alrededor de 580 posiciones de productos importados chinos.⁵ El gobierno usualmente ha fundamentado estas intervenciones como respuesta a un desvío de exportaciones de terceros países hacia Argentina para compensar la menor demanda en países industrializados y en sus propios mercados, causada por la crisis.

Además de las medidas individuales tomadas, Argentina propuso recientemente elevar el Arancel Externo Común (AEC) del Mercosur con el objeto de mejorar la protección del bloque frente a las importaciones provenientes de Asia y de Europa. La tarifa común está ubicada en entorno del 14%, pero puede ser aumentada hasta un tope de 35% permitido por la OMC con el acuerdo de los miembros menores del bloque (Uruguay y Paraguay).

III. Capacidades y fortalezas de Argentina para enfrentar la crisis

Argentina presenta como “fortalezas” su ventaja comparativa en actividades demandadas por el más dinámico mundo emergente, tales como alimentos y minería, su baja vulnerabilidad de deuda y de sector externo, y sus bajos niveles de apalancamiento, tanto público como privado.

A. Especialización externa de Argentina

Los rubros de más peso en las exportaciones argentinas (que incluyen *commodities* agrícolas y minerales varios así como automóviles) han tenido un comportamiento de enorme dinamismo en el último quinquenio (Tabla 3).

Su perfil de especialización externa le ofrece la posibilidad de acoplarse a una demanda por parte de los emergentes que seguirá dinámica, permitiéndoles apuntalar la expansión del nivel de actividad y sostener ingresos fiscales y liquidez externa. El Gráfico 6 muestra el gran peso de los emergentes más dinámicos (se destacan China, Brasil y Chile) como destino de los principales productos de exportación argentinos. A su vez, el elevado peso de la Unión Europea como destino de exportaciones argentinas su-

pone una potencial vulnerabilidad a la profundización de la crisis en esta zona, y genera un desafío para diversificar destinos y productos hacia los demandantes más dinámicos.

El Gráfico 7 muestra a su vez la relevancia de la continuidad del crecimiento en Brasil y China para sostener una demanda dinámica por las exportaciones argentinas.

La potencial volatilidad de los precios de los *commodities* exportados por la Argentina puede menoscabar esta fortaleza, lo que hace aconsejable una mayor diversificación de productos y destinos de exportación.

B. Sostenibilidad de deuda

Argentina parte de una situación bastante holgada en materia de deuda. El *ratio* deuda soberana/PIB al tercer trimestre de 2011 alcanzaba 42,7% y si descontamos la deuda con agencias del sector público y otros organismos del Estado, ese *ratio* se reduce a 20,3%. Adicionalmente, la carga de intereses de deuda en relación con el PIB no supera el 2%.

Esta condición disminuye la vulnerabilidad argentina a shocks financieros internacionales (incluyendo una eventual reestructuración de deuda en algunos países europeos). La baja en las tasas de interés sobre el stock de deuda asociada a la reestructuración de la deuda realizada en 2005, junto a las tasas inferiores a las de mercado que se paga por la deuda intra-sector público, permite que con una tasa de crecimiento de largo plazo relativamente baja se pueda sostener la actual relación deuda/PIB sin necesidad de generar grandes superávits fiscales primarios, lo que reduce la vulnerabilidad a eventuales shocks adversos a los ingresos fiscales causados por la crisis global. Adicionalmente, el gobierno ha optado por evitar salir al mercado para cubrir sus necesidades de financiamiento, usando en cambio reservas internacionales del Banco Central para cumplir con los servicios de deuda con acreedores privados y organismos multilaterales. De este modo, se mantiene una tasa de interés inferior a la de mercado, reforzando la sostenibilidad de la deuda.

Cabe señalar que si bien esta estrategia puede brindar fortaleza macroeconómica en el corto plazo, la propensión a la autarquía financiera no contribuye positivamente al crecimiento de largo plazo, tal como lo ha documentado Taylor (1998) para la experiencia argentina durante la posguerra.

En un escenario donde prevalecerá una gran liquidez global por un buen tiempo, optar por la autarquía financiera puede llevar a desaprovechar oportunidades para apuntalar el crecimiento de largo plazo sin poner en juego la sostenibilidad de la deuda. Lo deseable sería que futuras colocaciones de deuda, tanto pública como privada, sean a largo plazo y a tasas consistentes con las tasas de crecimiento de Argentina, y que se destinen preferentemente a financiar inversiones de alta productividad. En tanto se persista en la alternativa autárquica, Argentina deberá ser prudente en materia fiscal, de modo de amortiguar cualquier impacto negativo de la crisis sobre los ingresos públicos.

C. Liquidez externa

Argentina también tiene una relativa holgura en materia de liquidez externa, al contar con una adecuada relación de reservas internacionales en el Banco Central a obligaciones externas de corto plazo en moneda extranjera. Esta holgura le permitiría absorber de modo poco traumático shocks externos negativos de mediana magnitud, sin necesidad de apelar a una gran depreciación del peso, e incluso le ha permitido usar reservas para servir deuda externa en 2010 y 2011. El rápido crecimiento de las importaciones y la aceleración de la salida de capitales en 2011 amenazaron la continuidad de esta liquidez, lo que impulsó al gobierno a endurecer las restricciones al comercio y al movimiento de capitales para preservarla, en lugar de permitir una depreciación apreciable del peso.

IV. Desafíos y oportunidades

Toda crisis ofrece desafíos y oportunidades, y la actual no es la excepción. Por el lado de los desafíos, se destaca el de mantener la sostenibilidad fiscal y externa sin generar distorsiones que reduzcan la productividad y la competitividad. También surge el desafío de reducir el sesgo procíclico de las políticas macroeconómicas, que amplificarían la volatilidad externa y de implementar un adecuado marco de regulaciones macro-prudenciales en el sistema financiero. El escenario internacional de continuidad de crecimiento bajo en los países industrializados generará incentivos para redirigir exportaciones de cualquier origen hacia los más dinámicos mer-

cados emergentes, con lo cual Argentina enfrentará mayor competencia en estos mercados y en el propio mercado doméstico. La continuidad de tasas bajas y de crecimiento sostenido, aunque más volátil, en los emergentes sostendrá los precios de los principales *commodities*, pero estos con alta probabilidad crecerán a menor ritmo y con mayor volatilidad, generando el desafío de diversificar más las exportaciones argentinas. La alternativa mercado-internista para aislarse de la volatilidad ya ha probado no funcionar en un país pequeño como Argentina. Por otra parte, muchos países ricos con problemas de deuda y de sector externo podrían introducir devaluaciones competitivas. En este escenario, urgen políticas que promuevan la consecución de competitividad vía aumentos de productividad laboral, consistentes con mejoras de salarios reales, que apuntalen el crecimiento de largo plazo.

Al mismo tiempo, la crisis ofrece oportunidades muy atractivas para Argentina, al generar un reposicionamiento global en el que los países emergentes seguirán siendo los más dinámicos. Este es un punto bien relevante, tanto para la dinámica de las exportaciones argentinas, como para la posibilidad de promover un mayor *self-discovery* (proceso de surgimiento de nuevas exportaciones exitosas), tal como lo denominaron Hausmann y Rodrik (2003). El salto a exportaciones de bienes y servicios de mayor “sofisticación” –fue definida por Hausmann y otros (2007) como el nivel de ingresos de los países que típicamente exportan cada bien– es clave para acelerar la tasa de crecimiento a través de un mayor aprendizaje tecnológico. Sánchez y Butler (2009) estiman la pérdida de crecimiento debida a la falta de una estructura exportadora más sofisticada en Argentina en 1,7 puntos porcentuales por año en las últimas dos décadas. Trabajos de investigación previos (Sánchez y otros, 2008) han mostrado que usualmente los primeros mercados para nuevas exportaciones de productos diferenciados más sofisticados, como biofármacos, han sido los países emergentes.⁶ Estas oportunidades serán crecientemente atractivas ante la consolidación de las clases medias en estos países.

Para explotar esta oportunidad hace falta no sólo una agenda de políticas que compensen las fallas de coordinación y las externalidades informativas que atentan contra el *self-discovery*, sino también evitar escaladas proteccionistas que dificulten el acceso a estos mercados y que generen un excesivo sesgo mercado-internista en las inversiones en Argentina. También surge el desafío de evitar desequilibrios cambiarios, puesto que, como bien

ha documentado Rodrik (2008), el proceso de *self-discovery* se ve facilitado grandemente en períodos de tipo de cambio real alto. Adicionalmente, surge la oportunidad de integrarse en cadenas de valor regionales que exploten el potencial de los mercados emergentes. La persistencia de una gran liquidez internacional genera además la oportunidad de atraer capitales, buscando que inviertan en las cadenas de valor regionales propuestas. El aprovechamiento de esta oportunidad permitiría además diversificar más la canasta exportadora, disminuyendo la exposición a la volatilidad externa.

En este escenario, va a existir una tensión entre optimizar el aprovechamiento de oportunidades que ofrece el mundo y las tensiones distributivas que pueden generarse a partir de la necesidad de reasignar recursos hacia las actividades más prometedoras.

A. La agenda de la productividad

Como se discutió anteriormente, la Argentina tiene problemas para enfrentar el desafío de generar un proceso de crecimiento acelerado de su productividad, que es la clave para lograr una convergencia a los niveles de ingreso de los países desarrollados.

El BID (2010) ha documentado los factores que comprimen la productividad en distintos países de América Latina, incluyendo la Argentina. Entre ellos se destacan: a) la desproporcionada porción de mercado que capturan empresas de baja productividad, especialmente en el sector servicios pero también en manufacturas, por causa de fallos de mercado y de políticas que introducen distorsiones a favor de las empresas de menos productividad; b) la baja intensidad de innovación tecnológica, especialmente en el sector privado; c) los altos costos de transporte, tanto internos como internacionales, que reducen la competitividad internacional y la inversión en nuevas actividades de exportación promisorias; d) el bajo desarrollo financiero, que dificulta la expansión de las empresas más productivas y la actualización tecnológica de las menos productivas. A estos factores se suma el bajo *self-discovery*.

Las respuestas de política a la crisis global determinarán en qué medida se alivian o se sostienen estas barreras a la productividad. Por un lado existe una tendencia a preservar el *statu quo* protegiendo las actividades, empresas y empleos ya existentes, especialmente los más vulnerables, que usualmente son los de menor productividad. También es natural observar una mayor

inclinación a la autarquía financiera y comercial para preservar la liquidez externa y la sostenibilidad de deuda en el corto plazo. Además, la búsqueda de preservar equilibrios fiscales puede llevar a recortar necesarios gastos en infraestructura. Este conjunto de respuestas de corto plazo pueden luego generar mecanismos de economía política que las mantengan en el tiempo, con efectos no deseados sobre la productividad y el crecimiento de largo plazo. Por otra parte, como ya se discutió, la expansión de las clases medias en los emergentes, y el esperado giro de China a una estrategia de expansión basada en el consumo, abren oportunidades para una agenda de políticas públicas y relaciones económicas internacionales que propicien explotar estas oportunidades.

En esta línea, un desafío clave es la reorientación del sector servicios hacia la generación de servicios empresarios y logísticos para un sector manufacturero orientado a nuevas exportaciones sofisticadas, o incluso dedicándose directamente a la exportación de servicios a estos nuevos mercados. Auguste (2011) documenta que el comercio de servicios ha sido un elemento muy dinámico de las exportaciones argentinas en los 2000, liderado por un proceso de *self-discovery* de servicios sofisticados como comunicaciones, informática y tecnología, donde la nueva exportación de software constituye un gran descubrimiento en tiempo de crisis doméstica.⁷

B. La agenda del autodescubrimiento (*self-discovery*) en tiempos de crisis

Vale la pena analizar en más detalle el proceso de *self-discovery* en Argentina y cómo es afectado por la crisis global. La canasta exportadora argentina, si bien está relativamente diversificada, no muestra gran sofisticación y muestra una especialización en bienes que tienen una frontera tecnológica acotada (Sánchez - Butler, 2008). El salto a la exportación de nuevos bienes sofisticados, usualmente implica un costoso e incierto proceso de experimentación para descubrir los costos locales de producción y/o la demanda externa para estos bienes (*self-discovery*), así como frecuentemente la resolución de fallas de coordinación para proveer bienes públicos específicos a la industria.⁸ Estas externalidades informativas y de coordinación hacen que usualmente el proceso de *self-discovery* sea sub-óptimo a menos que haya políticas que compensen estas externalidades.⁹ Sánchez y Butler (2009) documentaron que en Argentina mayormente se “descubren” bienes muy cercanos (en términos de las capacidades productivas

requeridas) a la actual canasta exportadora, usualmente de poca sofisticación, y que el grado de difusión es bajo porque el “pionero” puede introducir barreras de escala, tecnología o marca a la entrada de competidores. Por otro lado, existe un déficit de autodescubrimiento en actividades socialmente rentables donde la introducción de barreras privadas no es posible. Otros factores que limitan la capacidad de *self-discovery* son las barreras al comercio, tanto propias (que propician un sesgo a invertir en actividades sustitutivas de importaciones) como de nuestros socios comerciales (que reducen la rentabilidad de la nueva exportación). Los mayores obstáculos se dan por la inconsistencia temporal de las políticas comerciales de Argentina, los aranceles de la Unión Europea sobre los productos con altas probabilidades de convergencia y la discriminación impuesta con aranceles de importación por países de América Latina y Asia.

En tiempos de crisis global como el presente surgen oportunidades y desafíos para el *self-discovery*. Por el lado de las oportunidades se destaca la creciente demanda de las clases medias en los países emergentes por productos más sofisticados a relaciones calidad/precio más convenientes que las que usualmente ofrecen los países avanzados. Por el lado de los desafíos sobresalen la mayor volatilidad global, que puede hacer fallar los nuevos proyectos en sus etapas iniciales, y el riesgo de que se profundicen las barreras al comercio en el propio mercado y en los mercados externos. También se destaca la necesidad de desarrollar instituciones domésticas que faciliten la transmisión de información entre el sector público y privado para la identificación de intervenciones de política que resuelvan las fallas de coordinación que traben a estas nuevas exportaciones. En tiempos de crisis global, es probable que el hacedor de políticas esté destinando más recursos a proteger lo ya existente que a promover procesos inciertos de *self-discovery*, lo que puede llevar a desaprovechar oportunidades atractivas en los nuevos mercados emergentes.¹⁰

V. Conclusiones

La Argentina presenta fortalezas para sobrellevar la crisis global, sobre la base de su especialización exportadora en *commodities*, que son demandados principalmente por los países emergentes con mayores proyecciones de crecimiento, y por sus actualmente buenos indicadores de sostenibilidad de deuda y de liquidez externa. Pero igualmente no puede aislarse por

completo del efecto negativo de la crisis sobre el crecimiento en los países industrializados y sobre la volatilidad económica y financiera internacional, por lo cual debe enfrentar de un modo apropiado los desafíos que se presentan, así como explotar las oportunidades que ofrece la crisis.

Por el lado de los desafíos se destaca el de mantener la sostenibilidad fiscal y la liquidez externa sin generar distorsiones que reduzcan la productividad y la competitividad. También surge el de evitar políticas macroeconómicas procíclicas en un contexto internacional en el que la volatilidad asociada a la crisis seguirá siendo alta y afectará tanto a países desarrollados como emergentes. Este es un punto relevante, ya que sería deseable minimizar los recortes en las inversiones en infraestructura que usualmente caracterizan a las políticas fiscales procíclicas. En un mundo con menos crecimiento y con la necesidad de generar superávits externos por parte de los países ricos con problemas de deuda y de sector externo habrá presiones a devaluaciones competitivas, que tendrán impacto negativo sobre la distribución del ingreso en Argentina. En este escenario, urgen políticas que promuevan la consecución de competitividad vía aumentos de productividad laboral, consistentes con mejoras de salarios reales, que apunten el crecimiento de largo plazo. En particular sobresale el desafío de reorientar el sector servicios hacia la generación de servicios empresarios y logísticos para un sector manufacturero orientado a nuevas exportaciones sofisticadas, o incluso dedicándose directamente a la exportación de servicios a estos nuevos mercados.

Por el lado de las oportunidades, aparecen la continuidad del crecimiento sostenido en los países emergentes, liderado ahora por el consumo a partir de la consolidación de sus clases medias, y el esperado paso de China a una estrategia de crecimiento liderada por el consumo ante el debilitamiento de la demanda de importaciones de los países industrializados. Esta expansión del consumo en los emergentes aumentará la demanda por bienes elaborados más sofisticados, que son las exportaciones principales de Argentina en la actualidad, lo que abre la posibilidad de una transformación estructural de las exportaciones que contribuya positivamente al crecimiento sostenido de la productividad y del ingreso. La previsible continuidad de políticas monetarias laxas en los países industrializados ofrece además la oportunidad de atraer capitales para inversión en actividades orientadas a explotar los nuevos mercados de consumo de los emergentes. Para ello habrá que generar condiciones domésticas que compensen la mayor aversión global al riesgo asociada a la crisis y reducir el actualmente elevado riesgo país de Argentina.

Ante una situación de crisis global como la presente se genera una gran tensión entre políticas que protejan el *statu quo* y que garanticen la sostenibilidad fiscal y la liquidez externa de corto plazo, y las políticas requeridas para promover el crecimiento, la productividad y los salarios reales en el largo plazo. La agenda de productividad implica reasignaciones de recursos hacia empresas y sectores más productivos y con más oportunidades en la nueva economía internacional, y mayor exposición a los vaivenes de la economía internacional al requerir apostar al descubrimiento de nuevas exportaciones más sofisticadas.

El camino deseable involucra un compromiso entre reducir la vulnerabilidad a la volatilidad y el bajo crecimiento mundial y la necesidad de explotar las nuevas oportunidades que ofrece la economía mundial. La propensión a la autarquía comercial y financiera no es aconsejable para una economía pequeña como la Argentina, y para asegurar la sostenibilidad fiscal y el crecimiento sostenido del ingreso a largo plazo es preciso tener una agenda más ofensiva de inversiones en nuevas exportaciones de mayor sofisticación y de reasignación hacia actividades más productivas. Las crisis suelen funcionar como gran incentivo para probar nuevas cosas, tanto por necesidad como por oportunidad, como lo muestra el ejemplo del *self-discovery* del software en años de crisis doméstica, y debe procurarse no bloquear estos incentivos con una preservación excesiva del *statu quo*.

Tabla 1
Proyecciones de crecimiento de la economía global

| | 2009 | 2010 | 2011 (p) | 2012 (p) | 2013 (p) | 2014 (p) | 2015 (p) | 2016 (p) |
|----------------|------|------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| Mundo | -0,7 | 5,1 | 4,0 | 4,0 | 4,5 | 4,7 | 4,8 | 4,9 |
| América Latina | -1,7 | 6,1 | 4,5 | 4,0 | 4,1 | 4,1 | 4,0 | 3,9 |
| Argentina | 0,8 | 9,2 | 8,0 | 4,6 | 4,2 | 4,0 | 4,0 | 4,0 |
| Brasil | -0,6 | 7,5 | 3,8 | 3,6 | 4,2 | 4,2 | 4,2 | 4,2 |
| Eurozona | -4,3 | 1,8 | 1,6 | 1,1 | 1,5 | 1,7 | 1,7 | 1,7 |
| China | 9,2 | 10,3 | 9,5 | 9,0 | 9,5 | 9,5 | 9,5 | 9,5 |
| India | 6,8 | 10,1 | 7,8 | 7,5 | 8,1 | 8,1 | 8,1 | 8,1 |
| EE.UU. | -3,5 | 3,0 | 1,5 | 1,8 | 2,5 | 3,1 | 3,4 | 3,4 |
| Japón | -6,3 | 4,0 | -0,5 | 2,3 | 2,0 | 2,0 | 1,5 | 1,3 |

Fuente: Latin Focus.

Gráfico 1
Volumen de comercio global

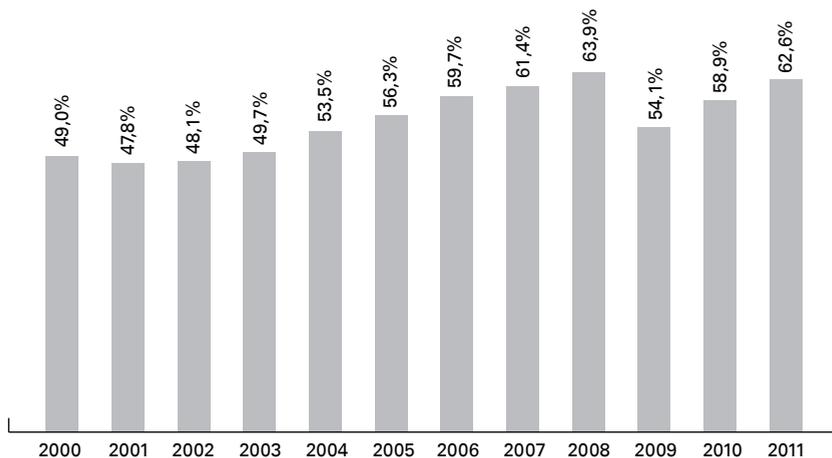


Gráfico 2
Índice de precios de las materias primas

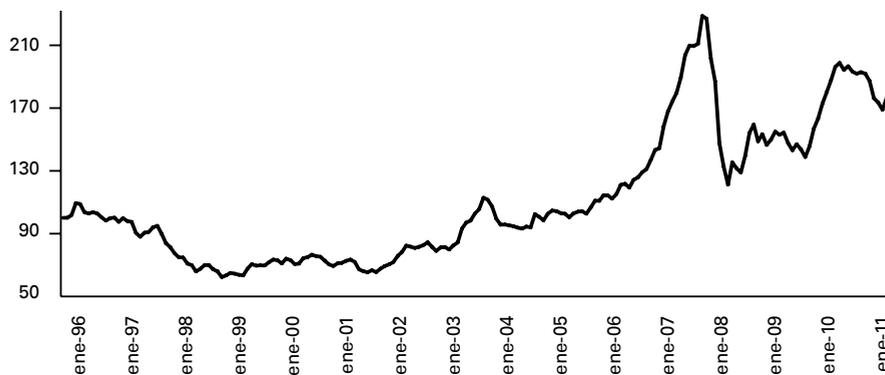


Gráfico 3
Entrada bruta de capitales en países emergentes

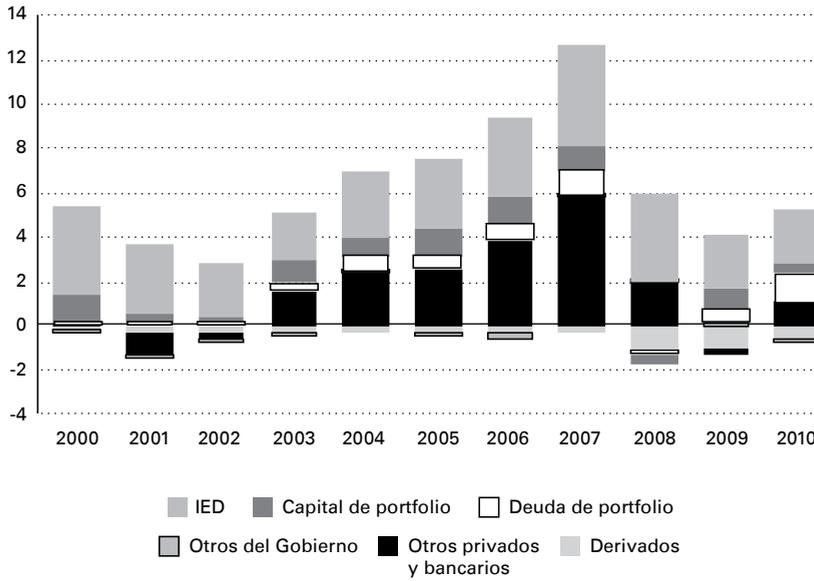


Gráfico 4
Resultado primario del gobierno general

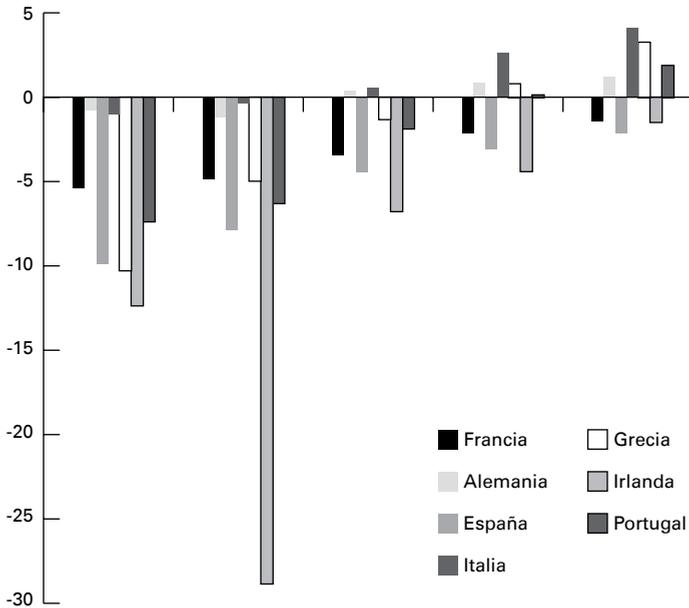


Gráfico 5
Crecimiento del PIB en países de la eurozona

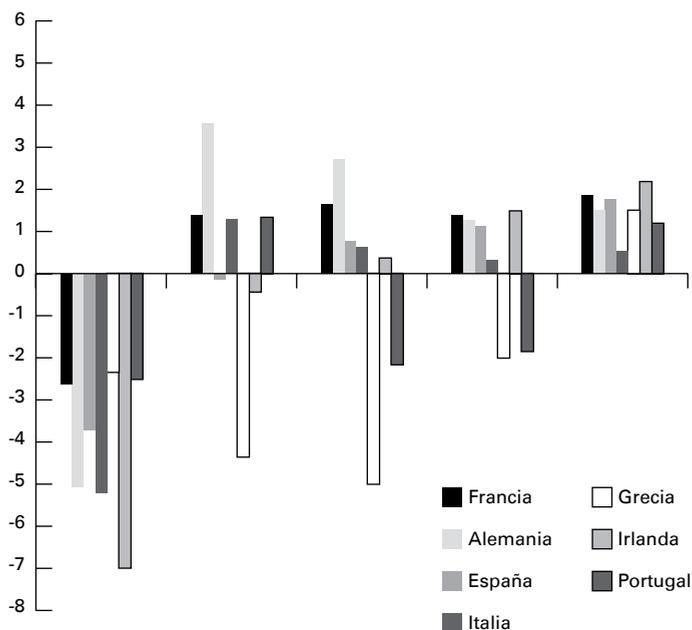


Gráfico 6
Porcentaje de personas bajo la línea de pobreza

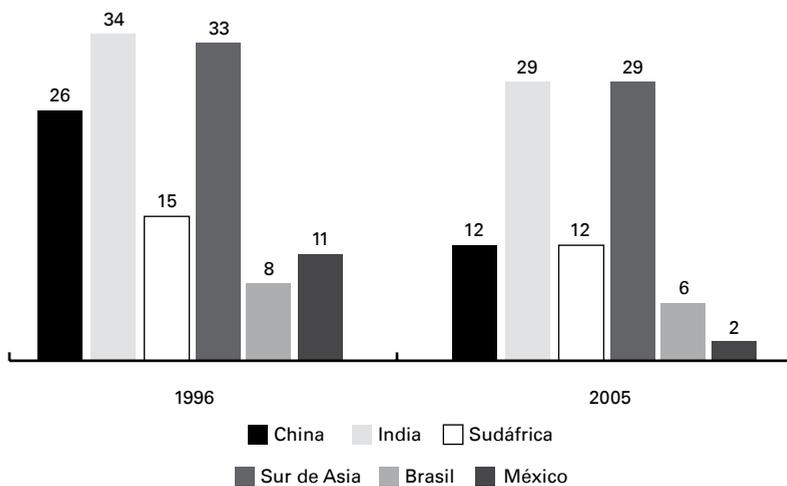


Tabla 2
Países que causan mayores perjuicios comerciales

| Posición | Sobre la base del número de medidas discriminatorias* impuestas | Sobre la base del número de líneas tarifarias (categorías de productos) afectadas por medidas discriminatorias* | Sobre la base del número de sectores afectados por medidas discriminatorias* | Sobre la base del número de socios comerciales afectados por medidas discriminatorias* |
|----------|---|---|--|--|
| 1 | Unión Europea 27 (242) | Vietnam (927) | Argelia (62) | China (195) |
| 2 | Rusia (112) | Venezuela (786) | Unión Europea 27 (58) | Unión Europea 27 (181) |
| 3 | Argentina (111) | Kazajistán (729) | China (47) | Argentina (175) |
| 4 | Reino Unido (59) | China (698) | Nigeria (45) | Alemania (161) |
| 5 | Alemania (58) | Nigeria (599) | Kazajistán (43) | India (154) |
| 6 | India (56) | Unión Europea 27 (550) | Alemania (42) | Reino Unido (154) |
| 7 | China (55) | Argelia (476) | EE.UU. (42) | Belgica (153) |
| 8 | Francia (51) | Rusia (439) | Ghana (41) | Finlandia (153) |
| 9 | Brasil (49) | Argentina (429) | Indonesia (40) | Indonesia (151) |
| 10 | Italia (47) | Indonesia (388) | Rusia (40) | Francia (150) |

* Medidas que con alta probabilidad tienen un efecto discriminatorio.

Fuente: Global Trade Alert (The 10th GTA Report).

Tabla 3
Principales productos de exportación de Argentina

| Producto | Valor exportado (millones de USD) | | Tasa crecimiento |
|---|-----------------------------------|-------|------------------|
| | 2006 | 2010 | |
| Harina y pellets de soja | 4.356 | 8.195 | 88% |
| Porotos de soja | 1.770 | 4.966 | 181% |
| Aceite de soja | 2.710 | 3.959 | 46% |
| Maiz | 1.211 | 3.062 | 153% |
| Petróleo crudo | 2.406 | 2.582 | 7% |
| Oro | 547 | 2.009 | 267% |
| Vehículos para transporte de mercancías | 374 | 1.923 | 414% |
| Vehículos para personas | 222 | 1.635 | 638% |
| Minerales de cobre | 134 | 1.505 | 1.027% |
| Derivados de ácidos grasos industriales | - | 1.225 | >2.300% |

Fuente: INDEC.

Gráfico 7
Principales destinos de exportaciones argentinas

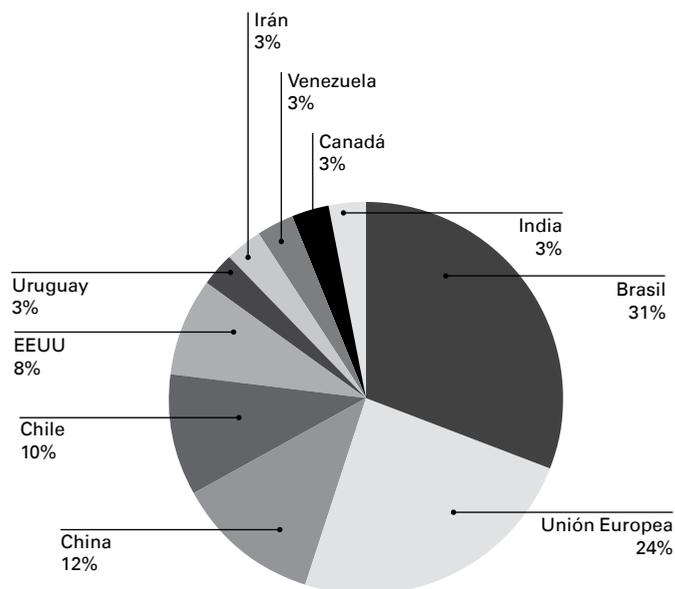
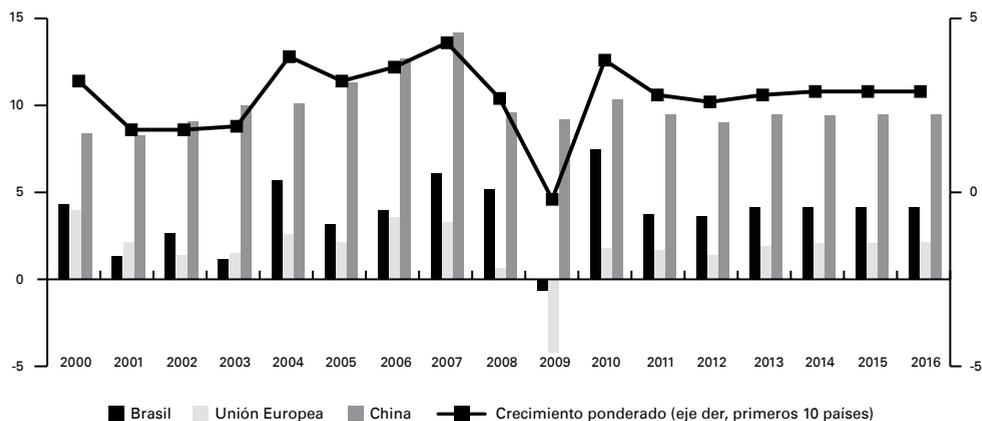


Gráfico 8
Crecimiento del PIB en los principales destinos de exportaciones argentinas



Notas

1. El período 2003-2007, previo a la crisis, se había caracterizado por una elevada liquidez global, impulsada por políticas monetarias laxas en las economías avanzadas tras el estallido de la burbuja de las .com y por una baja aversión al riesgo a nivel mundial. El crecimiento de la liquidez se había multiplicado enormemente por todos los mecanismos secundarios de creación de dinero a través del crédito, tanto bancario como extra bancario, especialmente a través de instrumentos derivados que permitían usar como colateral múltiples veces una misma hipoteca de baja calidad.
2. En el caso de la Reserva Federal hubo una laxitud y una variación mayor, con las tasas moviéndose entre un mínimo de 1% y un máximo de 5,25% en el período, mientras que en el mismo lapso para el BCE el mínimo fue de 2% y el máximo de 4,25%.
3. Según estimaciones de Coremberg (2008), la productividad total de los factores da cuenta de sólo un 13% del crecimiento experimentado en el período 1990-2004. Si bien todo este lapso está caracterizado por un crecimiento de tipo extensivo, durante la década del 90 estuvo basado en la acumulación y utilización del factor capital, mientras que a partir de 2002 el proceso estuvo liderado principalmente por el aumento de uso del factor trabajo.
4. Por ejemplo, luego de denunciar que Argentina tardaba más de 60 días (lo máximo permitido por OMC) en otorgar las licencias, Brasil comenzó en octubre de 2009 a aplicar nuevas LNA que afectaban a alrededor de 300 productos argentinos (entre ellos vinos, aceites, aceitunas, alimentos balanceados, harina de trigo). Esto también afectó a China, con quien Argentina tiene vigentes 31 medidas antidumping y salvaguardias con cobertura diversa, destacándose el sector calzados por el monto de comercio involucrado (USD 250 millones).
5. Los principales sectores afectados son el textil, calzado, juegos y juguetes, maquinarias y artefactos mecánicos y eléctricos, por un monto equivalente al 20% del valor importado desde China (USD 1500 millones).
6. Sánchez y otros (2007) han documentado que para muchas nuevas exportaciones de productos manufactureros diferenciados (los típicos productos sofisticados) de Argentina en tiempos recientes, el primer paso suele ser penetrar en mercados de países emergentes, como ha sido en los casos exitosos de los biofármacos o de las confecciones de chocolate, ya sea por mayor cercanía en los patrones de preferencia de los consumidores, o por la posibilidad de realizar una diferenciación vertical con los productos de países

avanzados, posicionándose en convenientes relaciones calidad/precio. En algunos casos este suele ser también un paso necesario para continuar experimentando y capitalizándose para luego entrar con nuevas exportaciones más sofisticadas en mercados de países avanzados.

7. Con la crisis local de 2001/2002, la participación de Argentina en el comercio mundial de servicios había colapsado a un mínimo histórico de 0,21%, pero se recuperó rápido hasta llegar a 0,35% en 2010, la participación de mercado más alta desde 1985. Una buena parte de este rápido crecimiento fue explicado por el turismo, pero donde se dio el mayor crecimiento fue en los servicios de comunicaciones, informática y tecnología, y especialmente en software. Este subsector de servicios pasó de representar el 11,5% de las exportaciones totales de servicios de Argentina en los 90 a 47% en 2007-2010. Entre 1999 y 2010 las exportaciones argentinas de software crecieron 9 veces, mientras que para el promedio de los países de ingreso medio alto en el mismo período se duplicaron y en Brasil se incrementaron 2,2 veces.
8. El que descubre los costos locales o la demanda externa luego sufre una pérdida de rentabilidad por la entrada de imitadores que bajan el precio del bien en mercados externos y/o aumentan los costos de los factores de producción local, impidiéndole recuperar los costos de experimentación o de inversión en bienes públicos específicos. Estos bienes públicos específicos incluyen generar sector proveedor de insumos especializados, invertir en alguna infraestructura específica, negociar la apertura de un mercado, etc.
9. A menos que el pionero tenga derechos monopólicos temporarios que demoren la difusión de la nueva exportación o que el gobierno le dé subsidios compensatorios o invierta él mismo en la provisión de bienes públicos específicos a la industria, el proceso de *self-discovery* estará acotado a aquellos productos en los cuales el pionero pueda introducir barreras de entrada de tipo tecnológico o de escala, y que no necesariamente serán los más sofisticados. Además, la difusión se demoraría excesivamente.
10. Sánchez y otros (2008) han documentado la importancia de anticiparse a competidores de otros países en el autodescubrimiento de nuevas exportaciones de productos diferenciados, de modo de luego poder estar un paso adelante en asegurar esos mercados y generar un proceso de aprendizaje y capitalización que permita ulteriores saltos a nuevas exportaciones exitosas.

Referencias bibliográficas

- BID (2010). *La era de la productividad: cómo transformar las economías desde sus cimientos*, Washington, D.C.
- COREMBERG, A. (2008). "The Measurement of TFP in Argentina, 1990-2004: A Case of the Tyranny of Numbers, Economic Cycles and Methodology", en *International Productivity Monitor* Nro. 17, Otoño, págs. 70-72.
- HAUSMANN, R. - HWANG, J. - RODRIK, D. (2007). "What you export matters", en *Journal of Economic Growth*, Primavera, Vol. 12(1), págs. 1-25.
- HAUSMANN, R. - RODRIK, D. (2003). "Economic Development As Self-Discovery", en *Journal of Development Economics*, Vol. 72, págs. 603-633.
- RODRIK, D. (2008). "The real exchange rate and economic growth," en *Brookings Papers on Economic Activity*.
- SÁNCHEZ, G. - BUTLER, I. (2009). "Identifying the most binding constraints to growth and competitiveness in Argentina", en Agosin, Manuel R., Fernández-Arias, Eduardo y Jaramillo, Fidel (eds.), *Growing Pains. Binding Constraints to Productive Investment in Latin America*, BID.
- SÁNCHEZ, G. - ROZEMBERG, R. - BUTLER, I. - RUFFO, H. (2008): "The emergence of new successful export activities in Argentina: self-discovery, knowledge niches, or barriers to riches?", en 3254, Inter-American Development Bank, Research Department.
- TAYLOR, A. M. (1998). "Argentina and the world capital market: saving, investment, and international capital mobility in the twentieth century", en *Journal of Development Economics*, Elsevier, Vol. 57(1), págs. 147-184.

RESUMEN

Este artículo caracteriza la actual crisis económica global, identificando los desafíos y oportunidades que presenta para la Argentina. Se evalúa que las fortalezas del país para enfrentar la crisis residen en su actual perfil de especialización exportadora, complementario de los países emergentes más dinámicos, y en su adecuado perfil de sostenibilidad de deuda y de sector externo. Las oportunidades residen en la posibilidad de diversificar exportaciones, explotando nuevos mercados de exportación para productos más sofisticados a partir de la consolidación de las clases medias en los países emergentes y el esperado giro de China a una estrategia de crecimiento liderada por el consumo, así como aprovechar la alta liquidez global para atraer inversiones. Los principales desafíos pasan por morigerar el sesgo pro-cíclico de la política macroeconómica

en un escenario global de alta volatilidad y evitar caer en la autarquía financiera y comercial como herramienta de reducción de la vulnerabilidad externa.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXIX – N° 1 - Marzo, 2012

Pobreza y desigualdad en Brasil: impacto de la crisis de 2011

Marcelo Côrtes Neri

I. Introducción

En los meses posteriores a septiembre de 2008, muchos se preguntaron si la crisis desatada por la debacle financiera internacional impactaría en forma de tsunami en la economía brasileña o apenas levantaría una ola. ¿Cuál fue, entonces, el impacto de la crisis en el bolsillo de los brasileños? ¿Cuál es el balance final que marcan los indicadores sociales basados en el ingreso? ¿Cómo se recuperaron la pobreza y la desigualdad de los remezones de enero de 2009? El ingreso medio de los brasileños, ¿continuó aumentando, se mantuvo en los mismos niveles o retrocedió durante la crisis? ¿Quiénes fueron los que más perdieron con la crisis? Estas son las principales preguntas que analizaremos en esta contribución enfocada en la última crisis, con el fin de entender qué es lo que sucederá con la crisis actual.

El riesgo de quedar sumergidos por segunda vez en la recesión aumentó luego de la profundización de la crisis europea de 2011, por lo que el tema cobró un nuevo interés. Hoy, lo mejor que podemos hacer empíricamente

MARCELO CÔRTES NERI

Doctor en Economía (Universidad de Princeton). Maestría y licenciatura en Economía (PUC-Rio). Economista jefe del Centro de Políticas Sociales de la Fundación Getulio Vargas. Profesor en la maestría, licenciatura y doctorado de EPGE/FGV. Elegido por la revista *Época* como uno de los brasileños más influyentes (2010). Integrante del Consejo de Desarrollo Económico y Social (CDES), designado por la Presidencia de la República. Autor de numerosos libros y de artículos para revistas especializadas de todo el mundo.

es actualizar al máximo los datos relevados y observar atentamente lo que aconteció en el país durante la crisis anterior, desatada en septiembre de 2008. Extendemos el análisis hasta noviembre de 2011, tomando como base la Encuesta Mensual de Empleo (*Pesquisa Mensal do Emprego* - PME) del Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) aplicada en las seis principales regiones metropolitanas brasileñas. El análisis está basado en el salario *per cápita* en el rango etario de 15 a 60 años en razón de la limitación del concepto de ingreso utilizado.

El trabajo está dividido en seis secciones, además de la introducción. En la sección II., dedicada fundamentalmente a analizar las evidencias empíricas, detallamos las grandes tendencias en la evolución del ingreso medio y la desigualdad, así como la pobreza a lo largo de los últimos años y meses. La sección III. está dedicada al análisis de la pobreza sobre la base de datos semanales. Se intenta establecer si existe o no un cambio de tendencia en las series como consecuencia de la crisis más reciente. La sección IV. analiza los datos que acompañan a las mismas personas a lo largo del tiempo para inferir sobre la evolución de los riesgos individuales de pobreza el impacto de las inestabilidades agregadas. La sección V analiza las defensas de la economía brasileña contra los embates externos. La sección VI continúa en este camino intentado explicar de manera más organizada la estrategia brasileña en la utilización de estos elementos. La sección VII hace una síntesis de los impactos de la crisis en el bolsillo de los brasileños.

II. Dinámica reciente

“La reciente reducción de la desigualdad es mayor que la del período comprendido entre 2001 y 2009, caracterizado por una pronunciada caída en la desigualdad.”

Tradicionalmente, las encuestadoras como el IBGE utilizan los datos de la Encuesta Mensual de Empleo (PME) a nivel individual y no de hogares, elaborando indicadores típicos como índice de empleo, formalidad y salarios. Sin embargo, la PME es hoy una encuesta domiciliaria comparable a la Encuesta Nacional de Hogares (PNAD), que puede ser usada como tal. Ese punto merece destacarse porque la evaluación del bienestar social debe tener en cuenta el proceso de distribución de recursos en el seno de los hogares:

el ingreso de un trabajador adulto puede beneficiar a otros miembros de su familia, como los hijos, o el trabajador puede verse beneficiado por el ingreso de su cónyuge, por lo que esta relación puede convertirse en una suerte de seguro social de naturaleza familiar. En ese sentido, el concepto más adecuado para determinar el nivel de pobreza sería el ingreso domiciliario *per cápita* de los individuos, que corresponde a la suma de todos los ingresos de las personas que conforman el hogar, dividida por el número total de sus integrantes. Similarmente, cuando queremos cuantificar la dimensión de la llamada clase media, por ejemplo para evaluar el poder de compra de bienes familiares como la casa propia, el concepto adecuado es la renta total obtenida por todos los miembros del hogar. Ambos conceptos resumen una serie de factores operantes sobre los miembros de la familia como los niveles de ocupación y de ingreso, obtenidos de manera formal o informal, pero cuyos efectos deben ser divididos o agregados por el número total de integrantes de la familia o habitantes en el domicilio. Implementamos algunos procedimientos para que la PME se aproxime a los resultados de la PNAD en las áreas metropolitanas como la restricción de la población de 15 a 69 años para captar las tendencias laborales.

La cuestión central que se plantea es cómo mejorar el monitoreo de las condiciones de vida de nuestra población. ¿Cómo es posible evaluar el desempleo social y económico cuando los datos de la PNAD suelen publicarse con un atraso de 18 meses? Este desfase se vuelve más problemático aún en los años del Censo Demográfico cuando no se realizan relevamientos de campo por parte de la PNAD y se acumulan otros 12 meses más de atraso. Desde la última instantánea nacional tomada por la PNAD, por ejemplo, han pasado 27 meses hasta enero de 2012. En efecto, la PNAD realizó un relevamiento de campo en la primera semana de octubre de 2009 cuando los efectos de la crisis anterior todavía determinaban los cambios observados en las series. Sin embargo, los resultados sólo se dieron a conocer en septiembre de 2010, en un momento en el que lo peor de la crisis ya había pasado y los datos deberían haber sido compatibles con la nueva época de bonanza. Una mayor agilidad en el relevamiento de los datos es un requisito necesario para trazar un sistema de monitoreo y evaluación de las metas sociales que sea operativo. Esto incluye tanto los sistemas gerenciales de las administraciones públicas como el seguimiento de las fluctuaciones en lo que puede considerarse un ingreso adecuado en los diferentes estratos sociales.

La urgencia requerida no es menor desde el punto de vista de las empresas privadas, que deben adecuarse a las fluctuaciones del ciclo económico en sus intentos por ajustar su producción y estimar la demanda. En función de estas necesidades, proponemos recurrir al procesamiento de los datos microeconómicos que proporciona la PME, que gracias a su mayor agilidad nos permite disminuir el atraso de un año y medio de la PNAD.

A. Ingreso medio

La PME, de frecuencia mensual, no sólo ofrece la posibilidad de hacer extrapolaciones sobre la evolución de la distribución del ingreso en sentido amplio, incluyendo ingreso medio, desigualdad y distribución de las clases económicas, sino también la de analizar su dinámica a lo largo del tiempo. Comenzaremos por el análisis de la evolución en la distribución del ingreso en sentido amplio, incluyendo la media y desigualdad medida por el coeficiente Gini. La última serie disponible corresponde a noviembre de 2011 y la primera, a marzo de 2002. Hacemos el análisis desde/hasta diciembre de cada período, seleccionado de forma tal de considerar los efectos de estacionalidad en la serie. La excepción es 2011, año en el que trabajamos con datos de noviembre. Posteriormente, diversificamos los meses del análisis con el fin de proporcionar un cuadro más general de la evolución ocurrida.

Entre diciembre de 2002, próximo al inicio de las nuevas series de la PME, y diciembre de 2008, antes de que la crisis llegara al Brasil, el ingreso *per cápita* real medido por la PME aumentó a razón de un 3,8% por año. A partir de ahí, y hasta diciembre de 2009, cayó a valores negativos de 0,4% por año, resultado de los efectos de la crisis internacional desatada en septiembre de 2008. A partir de diciembre de 2009, el crecimiento del ingreso medio se acelera al 9,6% por año hasta diciembre de 2010, reflejando el período de auge poscrisis y el boom electoral, para luego desacelerarse al 0,5% hasta noviembre de 2011, comparado con igual mes del año anterior (ver Gráfico 1).

Más abajo brindamos un mayor detalle temporal de la dinámica del ingreso medio *per cápita* a través de variaciones de 12 meses, entre los apuntados más arriba y algunos pares de meses intermedios en el período reciente. El aspecto que llama la atención es el pico del crecimiento del ingreso medio en el bimestre electoral septiembre-octubre. Luego se

produce una paulatina caída de la tasa de crecimiento de 12 meses hasta agosto de 2011, mes en el que las tasas de crecimiento todavía siguen siendo superiores a las del boom anterior a la crisis. A partir de ahí, las tasas de crecimiento caen por debajo del dígito, culminando con un 0,5% en noviembre de 2011.

Agosto fue, por cierto, el mes en el que se inició la nueva ola de inestabilidad en Europa. Entre tanto entendemos que la desaceleración se debió más a la salida del período electoral de las series (ver Gráfico 2).

B. Desigualdad

Las caídas en la desigualdad medida por el coeficiente Gini siguen en líneas generales la evolución del ingreso medio, cayendo que cayó a una tasa de 1,6% por año entre diciembre de 2002 y diciembre de 2008, en víspera de la crisis, manteniéndose en el 0% hasta diciembre de 2009, para retomar la trayectoria descendente en los dos períodos siguientes incluso con más fuerza, situándose entre 2,5% y 2,2%, respectivamente. A pesar de mostrar una leve desaceleración en el segundo período, la tasa de reducción de la desigualdad en los últimos 12 meses duplica a la observada en las series de la PNAD entre 2001 y 2009, un período caracterizado por una fuerte caída en la desigualdad (ver Gráfico 3).

Este comportamiento de la desigualdad puede calificarse de anticíclico o el de su complemento –la igualdad– de procíclico, lo cual sugiere la ausencia de dilemas como “equidad versus eficiencia” en la mayor parte del período analizado. Al mismo tiempo, la menor desigualdad impulsa cambios en la composición de las clases observadas. Por cierto, la tasa de reducción de desigualdad en los últimos 12 meses se ubica levemente sobre la observada en las series de la PNAD entre 2001 y 2009, período también conocido como de marcada reducción de la desigualdad (ver Gráfico 4).

C. Pobreza

Lejos de ingerir en forma pasiva cada nueva encuesta de hogares (por ej.: PNAD, POF, PME, Censo, etc.) como una sopa de letras y números, la sociedad brasileña refleja y debate sus conquistas, reveses y desafíos. Una preocupación cotidiana y estratégica se refiere a la medición de

la distribución del ingreso. Tradicionalmente, el IBGE analizó el ingreso en términos de ingreso medio y desigualdad. La síntesis de los impactos ejercidos sobre la media y la desigualdad del ingreso se obtiene aquí midiendo la proporción de pobres. Trabajamos con la línea de pobreza de la Fundación Getulio Vargas, situada en el nivel de 151 reales mensuales per cápita (Ferreira et al., 2003).

Si miramos la base de la distribución de ingresos a partir de la crisis, observamos una desaceleración en la caída de la pobreza, sin que se advierta un cambio de tendencia durante la crisis internacional. Durante el repunte posterior a la crisis se produce una caída cada vez más significativa, a la que sigue una nueva desaceleración en épocas más recientes.

La pobreza, que cayó a razón del 8,2% entre diciembre de 2002 y diciembre de 2008, cayó un 1,5% hasta diciembre de 2009. A partir de allí observamos una caída significativa del 16,3% hasta noviembre/diciembre de 2010, esto es una caída que duplica a aquella observada en el período de oro previo a la primera crisis al final de la década pasada. Luego se produce una desaceleración de la caída hasta diciembre de 2011, mes en el que se registra una disminución del 5,6% (ver gráficos 5 y 6).

Si analizamos la dinámica del período posterior a la crisis global, el pico de la caída en la participación de los estratos inferiores en los ingresos coincidió con el fin del mandato del presidente Lula y el período electoral de 2010.

III. Medición de la pobreza en períodos de referencia semanales

“En la última semana de noviembre de 2011 la pobreza se situó en el 14,25% con sesgo alcista, superando el 13,71% observado en la semana anterior.”

Un análisis de la Encuesta Mensual de Empleo en períodos de referencia semanales ofrece la posibilidad de monitorear con alta frecuencia el momento en el que la crisis impacta en los salarios. En la primera de las crisis externas de finales de la década de 1990, que comienza con el estallido de la crisis asiática a mediados de septiembre de 1997, el desempleo desestacionalizado sufrió un aumento del 2% en la primera semana de 1998, lo que era un alza significativa en la métrica usada en la época. El índice de desocupación pasó de 6% a 8%, caracterizando lo que se puede llamar la crisis de desempleo, que se mantuvo hasta finales de la crisis de 2003.

En el caso de la crisis desatada en 2008, cuyo pico también se manifestó a mediados del mes de septiembre, su impacto se materializó entre el 1 y el 2 de enero. En efecto, en enero de 2009, la pobreza subió un 6%. El nivel de pobreza, que se había mantenido sin variaciones desde el episodio de Lehman Brothers sufrió ese mismo día de 2009 el primer aumento desde el fin de la recesión de 2003. La diferencia con el episodio acontecido 11 años antes radica en que en febrero de 2009 ya habíamos recuperado el ritmo de crecimiento del ingreso observado antes de la crisis anunciada, y se tardó exactamente 12 meses para recuperar el nivel inicial de las series, en una suerte de revolución de 360 grados que nos llevó nuevamente al punto de partida. El 2 de enero de 1998 pasamos a enfrentar la llamada crisis del desempleo desatada 3,5 meses antes. En 2009, para las mismas fechas, no hubo ni un tsunami ni una olita, sino un remezón tan fuerte cuanto pasajero, producto del terremoto financiero propagado 3,5 meses antes. En los gráficos presentamos la evolución de la pobreza en períodos de referencia semanales a lo largo de los 41 meses, incluida la última semana de mayo de 2011 (ver Gráfico 7).

Se aprecia que el punto de inflexión se produce con el cambio de la última semana del año a la primera del año siguiente. El riesgo de vernos arrastrados por segunda vez a una recesión, esta vez como consecuencia de la crisis europea de 2011, reavivó el interés por el tema. Luego de las turbulencias vividas en los meses de agosto y septiembre de 2011, algo adelantadas en el calendario a las crisis anteriores, se generaron ciertas expectativas en cuanto a otro posible impacto de la crisis en el cambio del año gregoriano.

En función de su relevancia para los efectos de la presente crisis, ampliamos el análisis a los últimos tres meses o, más exactamente, a 12 semanas a contar a partir de la nueva ola de inestabilidad iniciada en agosto. Centramos el análisis en la última semana como antecedente no sesgado de las semanas siguientes. En la última semana de noviembre de 2011 observamos una pobreza del 14,25% con sesgo alcista, ya que se ubica por sobre el 13,71% observado en la tercera semana de noviembre. Por cierto que en la tercera semana observamos el menor nivel de la serie histórica iniciada en 2002. Eventualmente, éste puede haber sido el *turning point* de la crisis como fue el pasaje de la última semana de diciembre a la primera de enero en el caso de 1998 y 2009, respectivamente. Más pragmáticamente, la última media mensual conocida es la de noviembre de 2011 con un 14,25% contra un 14,17% para todo el mes.

IV. Riesgo de pobreza

“Entre 2010 y 2011, un 45,7% de los que estaban en situación de pobreza, salieron de ella, en lo que fue el mejor año de la serie de progresión económica desde 2003.”

“En 2011, el 27% de quienes no tenían instrucción salieron de la pobreza, el número sube al 53% para aquellos con 12 años de estudio o más.”

¿Cuál fue el impacto de la crisis en el bolsillo de los diferentes sectores urbanos en Brasil? Las respuestas macroeconómicas se refieren a la evolución de las series sociales como pobreza, ingreso medio y desigual, que sintetizan el comportamiento de los grandes agregados. Ya a nivel micro se analiza la trayectoria de cada individuo en particular, evaluando las posibilidades de cada uno de progresar o retroceder. Por ejemplo, ¿el riesgo individual de salir de la pobreza ya volvió a los patrones anteriores a la crisis? En una comparación ciertamente imperfecta, podríamos decir que el nivel macro describe el bosque, en tanto que el nivel micro compara el desenvolvimiento de cada árbol a lo largo del tiempo. Abordamos aquí el nivel de análisis micro.

La PME también nos permite monitorear la trayectoria de los ingresos de un mismo individuo y su familia por cortos intervalos de tiempo. La encuesta domiciliaria utiliza la metodología del panel rotativo que busca recoger informaciones en los mismos hogares los meses t , $t+1$, $t+2$, $t+3$, $t+12$, $t+13$, $t+14$, $t+15$, realizando un total de ocho entrevistas distribuidas a lo largo de un período de 16 meses.

Este carácter longitudinal de corto plazo nos permite analizar de forma desagregada los cambios en los ingresos de un mismo individuo entre dos puntos en el tiempo.

El aspecto longitudinal de los datos de la renta familiar *per cápita* del trabajo nos brindará aquí la evidencia empírica básica sobre el patrón de movilidad entre clases, observado en la práctica. La principal lección de este análisis es que una persona no *es* pobre (o de elite) y, en cambio, sí *está* en la pobreza (o en la riqueza). Este análisis de transición de estados complementa las estadísticas anteriores que muestran la variación en el segmento de cada clase de ingresos en la población, determinando la magnitud de los riesgos y las probabilidades de ascenso involucradas. En las tablas reproducidas abajo desglosamos los destinos de las transiciones entre los estratos económicos extremos por año.

El Centro de Políticas Sociales de la Fundación Getulio Vargas viene desde hace más de una década caracterizándose por el procesamiento y análisis de primera mano de cada levantamiento de datos microeconómicos, haciendo un análisis en sentido amplio de la distribución de los ingresos y de los indicadores de pobreza. Hace algunos años, extendimos el análisis de la pobreza absoluta a otros segmentos de la población. En particular pasamos a monitorear la evolución de las clases económicas brasileñas (A, B, D, E, y la clase C, que denominamos la nueva clase media brasileña). Quiero tranquilizar aquí a los sociólogos pues no estamos hablando de clases sociales (operarios, burguesía, capitalistas, etc.), sino de estratos económicos. Según diversos cálculos y ajustes, la franja central, denominada nueva clase media abarca un ingreso familiar total entre R\$1.610 y R\$6.950 por mes, un ingreso medio de R\$4.250 a precios de junio de 2011 en la media nacional ajustada por el costo de vida local. La franja A y B está situada por sobre estos valores y las clases D y E por debajo. Todo el cálculo se basa en datos *per cápita*, expresados en términos de ingreso familiar total. Tomamos como base para la división entre las dos clases inferiores, D y E, la línea de pobreza de la Fundación Getulio Vargas, situada en 151 reales mensuales *per cápita*.

A. Salida de la pobreza

Se trata aquí de evaluar la probabilidad que existe para que quienes llegaron a determinada clase progresen, permanezcan en ese mismo estrato o incluso caigan a un estrato inferior. Tomemos, por ejemplo, el último de los grupos analizados, cuyos individuos comenzaron a ser observados en 2010 y fueron relevados nuevamente en 2011. La probabilidad de que una persona conservara el estatus de clase E durante estos dos años fue del 54,24%. En este caso, como no hay posibilidad de regresión, el restante 45,7% que fue captado por la suma de los otros destinos, necesariamente mejoró su condición económica en esos dos años. Ahora, para saber si esto es poco o mucho necesitamos contar con una base de comparación. Una comparación interanual sitúa el período finalizado de 2011 como el mejor año de la serie en cuanto a progresión económica, seguido por el período terminado en 2010, en el cual el 44,7% de las personas pudo progresar. El peor año de la serie fue el de 2005-2006 con apenas el 35,9%. La Tabla 1 ofrece un cuadro general.

Dejamos ahora de lado el análisis por año para pasar a desagregar los cambios de 2011 por grupos educacionales. Generalizando las ventanas de 12 meses finalizadas en 2011, el período más reciente que tenemos, para todos los grupos, observamos que la probabilidad de ascenso crece de manera monótona con la escolaridad del individuo. En efecto, los individuos sin instrucción tienen un 27% de probabilidad de pasar de la clase E a otra más alta, en tanto que para los más instruidos, esto es para aquellos individuos con 12 años o más de estudios, la probabilidad se incrementa al 53% (Tabla 2).

V. Crónica de una crisis anunciada

“Si 2009 hubiera sido un partido de fútbol habría terminado con la mayoría de los indicadores metropolitanos en empate técnico en relación al año anterior.”

Presentamos aquí una breve síntesis de una serie de encuestas que titularemos “crónica de una crisis anunciada” y que monitorean los efectos de la turbulencia externa a través de los datos microeconómicos relevados por la Encuesta Mensual de Empleo del IBGE para las seis principales regiones metropolitanas brasileñas. En el presente trayecto analizamos tanto el ingreso medio como la desigualdad, incluida la pobreza, pero sin entrar en el tema de la composición de las clases económicas.

El capítulo inicial que dio origen a la serie de encuestas “crónica de una crisis anunciada” evidenció que, pasados tres meses, y por lo menos hasta diciembre de 2008, no hubo señales de crisis en nuestras series de distribución de ingresos y de pobreza. La segunda crónica ilustró el período crítico de la crisis que comenzó en enero de 2009, cuando la crisis impactó con fuerza en todas las principales series sociales, erosionando parte de las ganancias obtenidas en el pasado. Relevamientos coyunturales posteriores indican una recomposición gradual de los efectos de los remezones sufridos en enero de 2009 en cuanto al núcleo de indicadores sociales basados en el ingreso. En este trayecto observamos una gradual recuperación a lo largo del año hasta que en diciembre de 2009 nos encontramos en un nivel muy próximo a aquellos observados en diciembre de 2008.

Si la conservación del *statu quo* de la distribución de los ingresos en las principales áreas metropolitanas en diciembre puede ser considerada un buen resultado en época de crisis, ella esconde también un repentino estancamien-

to de la mejoría que venían presentando los indicadores entre diciembre de 2003 y diciembre de 2008. Nos referimos a la proporción de pobres, que cayó un 41% entre diciembre de 2003 y diciembre de 2008, comparado con una caída de 1,5% en la última medición efectuada en diciembre de 2009. El aumento del índice de pobreza de 6,7%, observado en la transición de 2008 a 2009, fue revertido a lo largo de ese año, resultando en una caída de -1,5% que tal vez constituye el mejor resultado positivo en este escenario de mediciones equivalentes de diciembre de los dos últimos años.

Los cambios ocurridos son producto de modificaciones en el ingreso medio *per cápita* y en la desigualdad. La desigualdad medida por el coeficiente de Gini que se encontraba en su valor mínimo en diciembre de 2008 (0,5778), se recuperó del deterioro observado en enero de 2009 (mes en el que sube un 2,5%), con caídas en sentido contrario, alcanzando en diciembre de 2009 prácticamente el mismo valor de un año antes (0,5779). En términos del ingreso medio, la tasa de crecimiento acumulada en el período entre diciembre de 2003 y diciembre de 2009 del ingreso *per cápita* (descontado ya el crecimiento demográfico) fue de 36,3%, o sea, del 5,3% por año. Si, en cambio, tomamos dos momentos distintos en forma aislada, en donde el primero abarca hasta diciembre de 2008, observamos que la tasa acumulada de crecimiento del ingreso es un poco superior (36,8%). En el período comprendido entre diciembre de 2008 y diciembre de 2009, en cambio, observamos una leve reducción del crecimiento de la renta del orden del -0,4%, más cerca de la constante del último año, que configura una súbita detención de los avances anteriores, pero sin llegar a constituirse en una caída.

Preferimos centrar el análisis en diciembre de cada año para evitar un efecto de *carry-over*, implícito en medias anuales que impiden ver con claridad el momento en el que sobrevienen los cambios. En todas las series observamos más de lo mismo: empate con muchos goles a lo largo de 2009, fuertes pérdidas en enero y recuperación a partir de febrero. Los meses de diciembre tanto de 2009 como de 2008, independientemente de efectos estacionales, constituyen los picos de las series, asimilables a la cresta de las olas.

A. Remezón postcrisis

Analizamos a continuación el período postcrisis en diferentes variantes. En el tiempo inmediatamente posterior a la turbulencia, esto es entre

septiembre y diciembre de 2008, no observamos cambios cualitativos en este cuadro. Se mantiene la tendencia de una caída de la pobreza de -1,2%. En el mes siguiente (en enero), en cambio, observamos una fuerte reversión de la tendencia anterior, la pobreza sube 6,73% en un mes. En otras palabras, todas las tendencias observadas se invierten como si rebotaran en un objeto sólido. Enero aparece como el momento crítico desde el punto de vista de transición en la composición de las clases económicas. La crisis comienza por los bolsillos del otro lado de la frontera e impacta de este lado en el primer mes del año en el bolsillo de los sectores de menores ingresos, aunque el impacto no queda circunscrito a estos sectores. Entre enero y septiembre de 2009 observamos una reversión de los resultados anteriores, seguidos por los meses de octubre a diciembre de 2009, donde nos encontramos con un perfil semejante al primer período analizado.

A pesar de lo acontecido en el cambio de año, el resultado neto es que la tendencia acumulada en el período posterior a la crisis con transición de individuos de los estratos más bajos hacia otros más altos desemboca en un panorama de constancia de los indicadores que remite a índices con mesetas semejantes a las del período anterior a la crisis. Esta revolución de 360 grados, que vuelve al punto inicial, es lo que los datos inéditos hasta el final del año sugieren como mejor interpretación de lo ocurrido en 2009.

VI. Contrataque en la crisis

“Lo que va a dar magia a nuestra época de cracks es un esquema de juego integrado, de defensa económica contra el ataque social.”

En 2009, el entonces presidente Lula, utilizando una de sus metáforas, dijo que a Brasil le estaba yendo bien, a pesar de la crisis y “sin haber puesto todavía a Pelé en la cancha”. Llevado al plano económico, esto significa que el país aún no había echado mano a una reducción de la tasa Selic (tasa interbancaria) ni de los *spreads* bancarios, cuyo alto nivel permitía una reducción. Ahora bien, por qué no sumar a otro “mineiro” en la cancha para jugar al lado del rey, que bien podría ser el viejo y buen Tostão, simbolizando una mayor transferencia de renta *transitoria* a los más pobres, que consumen buena parte de ella. Es una medida óptima

para paliar la pobreza y es óptima también para incrementar la demanda. Funciona como una moneda que lubrica economías primitivas, neutralizando en parte la contracción del crédito de las regiones modernas. Tostão juega bien solo, avanzando por la izquierda y formando paredes, *tabelinhas*, con Pelé. Contamos, por otra parte, con 11 jugadores o instrumentos para hacer frente al impacto de la crisis externa: 1. reservas internacionales; 2. recaudación fiscal: responsabilidad fiscal con alta carga tributaria, que puede ser disminuida (ej.: reducción transitoria del impuesto industrial (IPI) sobre automóviles, material de construcción y bienes de consumo durables línea blanca); 3. sistema financiero: sistema bancario privado regulado y saneado (Proer) y bancos públicos saneados y establecidos en el mercado (los países desarrollados están comenzando a estatizar sus bancos); 4. política monetaria: alto nivel tanto de tasas de interés de referencia, *spreads* bancarios y reservas mínimas; 5. economía todavía cerrada; 6. exportación de alimentos; 7. buena demografía; 8. adaptabilidad del brasileño a la crisis; 9. red de protección social operante: Bolsa Familia (aumento en R\$ 17 *per cápita* para la franja poblacional alcanzada por el beneficio), salario mínimo (reajuste de un 6,5% real de la jubilación mínima en 2009 y reajuste real programado para 2010), seguro por desempleo (pasa de 3 a 5 meses a 5 a 7 meses, más un aumento en el monto a ser percibido, impulsado por el aumento en el haber mínimo); 10. mercado interno en expansión; y 11. inversión pública: el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) mejora la logística económica (por ejemplo: caminos) y social (saneamiento básico), además de inyectar demanda al sistema. Es una suerte de nuevo *New Deal* nacional, concebido cuando la crisis aún no está anunciada, y complementado por el programa de construcción de viviendas populares, llamado “Minha Casa, Minha Vida”.

En un país de 190 millones de técnicos de fútbol devenidos durante la crisis en técnicos de economía, cualquier priorización es polémica. En momentos de crisis económica, o futbolística, no contará con consenso ni en Brasilia, ni en Washington ni en Caracas. Discrepar con el presidente siempre es arriesgado; si no, que lo diga el fallecido João Saldanha. Pero el verdadero número diez de la selección es nuestro mercado interno formando una dupla de área con el tal Tostão de la Bolsa Familia. Esta es la dupla de área que a fin de cuentas satisface nuestra demanda de goles. Tanto la política monetaria como la fiscal, por naturaleza, forman parte de la defensa macroeconómica, llamémoslas volantes o laterales. Tenemos

margen suficiente en estos sectores, por encontrarnos lejos de los pisos de la trampa de liquidez y de su análogo recaudatorio, la trampa fiscal, por lo que ambas pueden y deben apoyar el ataque. Se afirma que la política monetaria, además de desarmar ataques inflacionarios como ninguna otra, posee una izquierda especial, comparable a la de Rivelino.

Sé que el ascenso de la economía cerrada como cabeza de área genera disenso, como en los idus de la era Dunga en 1990 y en su epílogo en 2010. También es verdad que nuestro goleador titular hoy tiene enormes reservas internacionales, si me permiten esta comparación, algo impensable en el Brasil de otros tiempos. Por eso, más que traer las numerosas estrellas verde-amarillas que están fuera de la cancha, es preciso que las que están allí jueguen mejor. En particular, deben actuar en forma más sintonizada, considerando la constante amenaza de la crisis global. Todavía hay peligros que sortear. Recuérdese la debacle del Mundial de 1966, incluso jugando con Pelé y Garrincha.

A. Esquema

Además de todo esto, necesitamos adoptar un esquema táctico que favorezca el potencial del equipo de innegables talentos brasileños de la misma forma que hace diez años creamos el triángulo mágico en la macroeconomía: metas de inflación, tipo de cambio fluctuante y responsabilidad fiscal, que hoy constituyen la base de nuestra defensa macroeconómica. Recientemente hubo revelaciones de peso en el área social: Bolsa Familia, PAC, Acciones de Acceso al Mercado de los Productores Pobres, por nombrar algunos. La clave del éxito está en la integración de este triángulo como línea de defensa macroeconómica. Brasil necesita un esquema táctico que utilice todo nuestro potencial. Antes de explicar el triángulo social mágico, permítaseme hacer un paréntesis para explicar por qué no convocamos la calidad de la educación como verdadera guardiana de nuestra camiseta 10 en el largo plazo. Más allá de evitar el término “cuadrado mágico” por el fracaso de 2006, nuestro foco es el corto plazo de la crisis de demanda. Las acciones que permitirán resguardar a nuestros estudiantes de los factores negativos externos serán la Bolsa Familia y sus condiciones educacionales.

El programa Bolsa Familia es una plataforma que pone a los sectores humildes en el foco de los mercados consumidores, pero es preciso ir más

allá y avanzar hacia el ataque social; abrir el mercado a los más pobres. En la emancipación de los beneficiarios de la Bolsa hay una cuestión semántica: en lugar de “puertas de salida” de las que habla el programa, preferimos hablar de abrir las “puertas de acceso” al mercado para los más humildes. Los sectores relevados no precisan ser protegidos de los mercados, y, en cambio, deben ser integrados a ellos con medidas de educación, comercialización de productos y servicios, provisión de microseguros y de microcrédito, etc. En este último aspecto, hay algunos talentos olvidados actuando en las áreas más pobres de Brasil, en particular el programa Crediamigo del Banco del Nordeste, que fue seleccionado por el BID como mejor programa de América Latina en el campo del microcrédito, pasando a jugar en uno de los clubes grandes de Río. Complementariamente, desde el Mundial de 2002 defendiendo la colateralización de los subsidios sociales.

El desarrollo de estrategias de acceso a mercados consumidores para los sectores más postergados es embrionario en Brasil, pero es nuestro *crack* más promisorio, como lo fueron Ronaldo en 1994 y Kaká en 2002. Nuestras encuestas muestran que en la visión de los pequeños productores, el principal desafío, incluso con anterioridad a la crisis, era la falta de demanda. Las políticas públicas son demasiado pasivas en relación con los pequeños productores. Falta dotarlos de poder frente a los mercados. Es necesario superar los bloqueos ideológicos que favorecen la brecha social. En particular, faltan políticas que faciliten al productor chico encontrar su potencial demanda. No se trata sólo de saber qué genera nueva demanda, sino cómo la oferta encuentra esa demanda. La inyección de demanda fue abordada desde una demanda muy agregada, sin considerar las especificidades de los diferentes grupos, sean éstos emergentes o declinantes, para apoyarlos en el descubrimiento de nichos de mercados o para ampliar las redes sociales para los perdedores, respectivamente. Es preciso aprovechar mejor las oportunidades disponibles. Lo que va a dar magia a nuestra época de *cracks* es un esquema de juego integrado, de defensa económica contra el ataque social.

En el partido de crecimiento del PBI, monitoreado de cerca por los economistas, los BRICS han goleado a los países desarrollados. Hasta la crisis de 2008, Brasil estaba en una suerte de zona de descenso de primera división de los emergentes con crecimiento inferior al de otros países, desarrollados o en desarrollo. En cambio, salimos favorecidos en la comparación con los demás BRICS en lo relacionado con la lucha del día a día, de eso que más

importa al resto de los mortales, léase ingreso medio e índice de desigualdad tal cual los miden las encuestas de hogares. Sin embargo, en períodos post-crisis, incluyendo 2008 hasta el final de 2011, corremos con ventajas comparativas, tanto en lo que se refiere a las tasas de crecimiento del PBI como a las medidas de bienestar tradicionales analizadas. Brasil es un país que se comporta relativamente bien en tiempos de crisis, tal vez por el hecho de que sus habitantes debieron aprender a convivir con ellas en las llamadas décadas perdidas de 1980 y 1990 y hacer los ajustes necesarios en crisis anteriores.

Pasamos así a la cuestión fundamental, la que determina la felicidad general de las naciones en el largo plazo, y después a la comparación futbolística. Olviden los BRICS, pero no todos los llamados PIIGS, léase Portugal, Irlanda, Italia, Grecia y España (*Spain*), que están sin dinero y literalmente sin banco de reservas.

Pido disculpas a nuestros *hermanos* españoles y argentinos, pero el verdadero G3 del fútbol mundial, el que ganó 12 de los 20 Mundiales disputados, es el conformado por lo que yo llamo aquí los “BIGs”, Brasil, Italia y Alemania (*Germany*), en ese orden. Los alemanes tal vez discrepen con el orden, pero no con el grupo.

VII. El camino del medio

“Brasil viene avanzando por un camino del medio, sin tanto Estado ni tanto mercado, combinando programas sociales con respeto por las reglas del mercado.”

Brasil viene transitando lo que se puede llamar el camino del medio, esto es: ni tanto Estado ni tanto mercado, combinando programas sociales con respeto por las reglas del mercado, con un gobierno grande, goloso y generoso, pero sin ímpetu reformista. Como consecuencia, el país no presenta la agilidad ni la velocidad de crecimiento de los tigres asiáticos, sino más bien las características de un país-ballena con movimientos más lentos. Una ballena que, por quedar encallada durante las dos décadas perdidas y por haber desencallado sólo después de 2004, mereció cierta reticencia de las autoridades brasileñas por no perder el momento de expansión de 2008.

Fuera de la pujanza del consumo interno y de las reservas internacionales, más allá del tenaz optimismo oficial, hay otros factores

que amortiguaron el impacto de la crisis externa en el Brasil, como la incidencia de la nueva clase media, cuyo ascenso se produjo en los años previos. A pesar de una creciente apertura externa y de la previa expansión del crédito, Brasil todavía es poco vulnerable a estos canales de contagio, por seguir siendo una economía relativamente cerrada y regulada financieramente. En otras palabras: lo que era una aparente incapacidad en la etapa de oro del mundo, pasó a ser una virtud en tiempos de vacas flacas.

Nuestras ineficiencias e inequidades actuales se transforman en virtudes prospectivas si son combatidas. Nuestra carga tributaria, que venía aumentando como la cintura de un ciudadano de mediana edad, nos garantiza ahora un superávit fiscal primario. La carga fiscal y el tamaño del Estado en Brasil subía casi un punto porcentual por año con el riesgo, semejante al de quienes han pasado los 40 y no se cuidan, de ganar un kilo o un punto porcentual o más por año. Como consecuencia, Brasil creció menos que otros países emergentes, pero hoy tenemos la capacidad de hacer frente a la tempestad financiera en curso sin hundirnos. Sin saberlo, compramos un seguro para una crisis no anunciada. Nuestro previo exceso de regulación financiera se convirtió en una ventaja comparativa en las circunstancias de la crisis. Nuestra inflación también representaba una señal de exceso de demanda e inevitablemente hubiera sido enfriada por acción del Banco Central. Finalmente, el trabajo lo hizo la propagación de la crisis en curso. En tiempos de riguroso invierno económico, las reservas acumuladas durante el verano económico de otra época garantizan la sobrevivencia en la estación más gélida. Brasil, que en épocas de crecimiento había quedado fuera de rango en cuanto a excelencia internacional por las ineficiencias y gorduras descritas, se insertó mejor en el modelo impuesto por la crisis externa.

Nuestro mercado interno, simbolizado por la nueva clase media, a la que apuntó la brújula de 99 de cada 100 economistas, fue fundamental en la fase recesiva postcrisis. El libro de Keynes de 1936 no se inspiró en el caso general, sino en una economía en depresión, donde el lado corto era la demanda. El artículo “¿Cómo pagar la guerra?”, del mismo Keynes, escrito en 1940, ya aborda el problema opuesto: la falta de capacidad de oferta. Parodiando el “somos todos monetaristas ahora” de Franco Modigliani, en el escenario de escasez de demanda de postcrisis “estábamos todos los keynesianos”. Ahora, entre el abrir y cerrar zanjas que recomendaba Keynes

para hacer andar a la macroeconomía, se podrían tender caños proveedores de saneamiento básico. La política inconscientemente keynesiana de Getulio Vargas en 1932 –citada por Marcelo de Paiva Abreu– de quema de stocks de café benefició a toda la economía, pero sobre todo a la oligarquía rural. ¿Cómo fomentar la inversión, la acumulación de capital y la producción de los segmentos más humildes? Analizar la insuficiencia de la demanda agregada nos permite detectar algunas partes interesantes y otras no tanto desde el punto de vista de la eficiencia y la equidad, en la perspectiva de corto y de largo plazo.

Como decía Keynes, el líquido puede verterse varias veces entre la *copa* y los *labios*. Dependiendo del escenario, el vaso de la demanda en los mercados reales estará medio lleno o medio vacío. Existía la necesidad de revertir la contracción de crédito, no sólo de manera rápida sino también sabia, con el fin de evitar remezones futuros en el inminente escenario recesivo. La costumbre de hablar más de los defectos de la política que de las fallas del mercado deberá dar paso a políticas públicas que dirijan el crédito a las áreas de financiamiento de inversiones productivas más estranguladas, pero que tengan un impacto social de largo plazo. Tal como señalara, Brasil dispone de su Grameen Bank, representado por el programa Crediamigo. En los últimos años observamos el ascenso del microcrédito en el mundo en desarrollo. En 2006, Muhamad Yunus y su Grameen Bank de Bangladesh incluso fueron distinguidos con el Premio Nobel de la Paz. En adelante, probablemente debamos focalizarnos más en el microseguro. Haciendo una comparación imperfecta, podríamos decir que el microcrédito es una suerte de trampolín que idealmente permite a las personas superar la línea de pobreza en épocas de crecimiento, en tanto que los microseguros son las redes de protección que impiden que las personas caigan por debajo de esta línea en épocas de ingresos declinantes.

El programa Bolsa Familia representa un seguro social particularmente permeable y valioso en épocas de turbulencia como las que tenemos por delante. ¿Qué país del mundo dispone de una red de protección social de escala y diseño similar a la del programa Bolsa Familia? No se trata sólo de trasvasar poder de compra y dinero a los sectores más humildes. Cuando los precios de los alimentos sufrieron un aumento importante en 2007, el programa permitió reajustar los ingresos de quienes tenían menos, en una decisión administrativa de ejecución ágil y expedita. Cabe señalar que la crisis de alimentos no representaba un problema agregado para Brasil,

por ser un exportador neto de alimentos, pero es un problema que, por imperio de la ley de Engel, afecta más a los más pobres. Según la encuesta del Centro de Desarrollo y Planeamiento (Cedeplar), los recursos de la Bolsa Familia se destinan en su mayor parte a alimentos, constituyéndose en una suerte de seguro de hambre cero para las familias. Por intermedio de un reajuste de la Bolsa Familia –es verdad que en coincidencia con el calendario electoral–, pudimos redistribuir la torta, evitándoles a los más pobres un ayuno forzado, producto de la inflación de alimentos.

Considerando el escenario de una crisis por escasez de demanda y saliendo de la fase de inflación de demanda, quizás debamos pensar en redes de protección para el ascenso sustentable de las clases más pobres que tienen a consumir la mayor parte de sus ingresos

VIII. Conclusión

“En Brasil el año nuevo se iniciará cuando el aspecto crítico de la crisis internacional se vuelva crónico o no.”

El riesgo de hundirnos por segunda vez en una recesión a partir de la intensificación de la crisis europea de 2011 reavivó el interés por el tema. Considerando las inestabilidades de agosto y septiembre de 2011, ¿cómo se presentará 2012? ¿Se constituirá en la segunda parte de la doble v? ¿Nos espera una nueva vuelta de tuerca? También es posible que no se concrete ninguna de las alternativas señaladas. En cualquier caso lo sabremos pronto. En el ínterin lo mejor que podemos hacer es ver lo que aconteció en el país durante la última crisis y actualizar al máximo las series. Veamos.

A. Ingresos medios

Entre diciembre de 2002, próximo al inicio de las nuevas series de la PME y diciembre de 2008, antes de que la crisis llegara a Brasil, el ingreso *per cápita* real creció a razón de 3,8% por año según la PME. A partir de ahí y hasta diciembre de 2009 cayó a valores negativos de -0,4% por año como consecuencia de los efectos de la crisis internacional desatada en septiembre de 2008. A partir de diciembre de 2009, el crecimiento del ingreso medio se acelera y alcanza el 9,6% por año hasta diciembre de 2010, reflejando el período de recuperación poscrisis y del boom electoral,

para luego desacelerarse a 0,5% hasta noviembre de 2011, comparado con el mismo mes del año anterior.

B. Desigualdad

La desigualdad medida por el coeficiente de Gini sigue en líneas generales los cambios en el ingreso medio. Entre diciembre de 2002 y diciembre de 2008, víspera de la crisis, la desigualdad disminuye a razón de 1,6% por año; a partir de la crisis y hasta diciembre de 2009 la caída es del 0%. En los dos períodos siguientes, se retoma la trayectoria descendente con un impulso aún mayor, con una caída entre un 2,5% y un 2,2%, respectivamente. A pesar de mostrar una leve desaceleración en el segundo período, la tasa de reducción de la desigualdad en los últimos 12 meses duplica y hasta triplica la observada en las series de la PNAD entre 2011 y 2009, período que se recuerda por la importante reducción de la desigualdad.

C. Pobreza

La pobreza, que cayó a razón de 8,2% entre diciembre de 2002 y diciembre de 2008, cayó 1,5% hasta diciembre de 2009. A partir de allí observamos una caída significativa de 16,3% hasta noviembre/diciembre de 2010, que duplica la caída observada en el período de oro antes de la primera crisis de finales de la década pasada. Luego se produce una desaceleración de la caída hasta diciembre de 2011, situándose en el 5,6%.

Observamos en todas las series durante y después de la crisis de 2008 más de lo mismo: empate con muchos goles a lo largo de 2009, con fuertes pérdidas en enero y recuperación a partir de febrero. Diciembre de 2009 y de 2008, independientemente del impacto de efectos estacionales, marcan los picos de las series como crestas de las olas. No fue una olita ni un tsunami sino un remezón tan fuerte como pasajero. Luego de la inestabilidad manifiesta en Europa en agosto de 2011, observamos una caída abrupta de la tasa de crecimiento del ingreso medio en un período de referencia de 12 meses, que desde la perspectiva actual parece haber estado más relacionada con las modificaciones en la base de comparación del año anterior que correspondió al período de salida de la crisis y ciclo electoral, que al impacto de los efectos de la crisis.

Es posible que el pasaje del 1 al 2 de enero, primer día hábil del año, marque el punto de inflexión del año, cuando lo crítico se vuelva crónico o no.

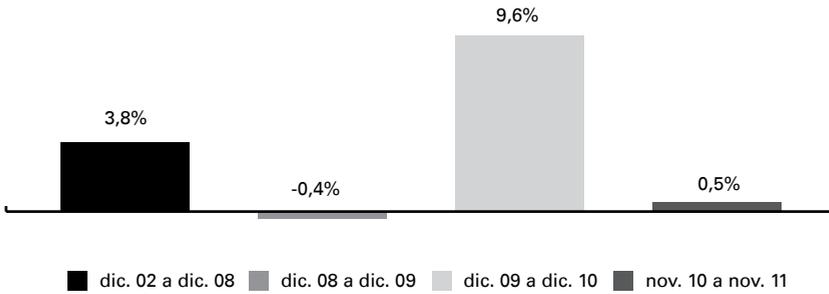
El análisis de la Encuesta Mensual de Empleo sobre base semanal muestra que los cambios se producen justamente en el pasaje de la última semana del año a la primera del año siguiente. Estos cambios no se reflejan sólo en las estacionalidades asociadas al mito del eterno retorno en las sociedades primitivas que describe Mircea Eliade; abarca también las innovaciones introducidas en las series. Es el momento en el que lo transitorio se transforma en algo permanente o no.

En la primera de las crisis externas de finales de la década de 1990, consecuencia del estallido de la crisis asiática a mediados de septiembre de 1997, el índice de desempleo desestacionalizado sufrió en la primera semana de 1998 un aumento de dos puntos porcentuales, lo que era mucho en la métrica utilizada en esa época, pasando de 6% a 8%, y caracterizando lo que se dio en llamar la crisis de desempleo que se prolongaría hasta el fin de la crisis de 2003.

En la crisis de 2008, que también alcanzó su máxima expresión a mediados del mes de septiembre, el impacto se materializó entre el 1 y el 2 de enero. En enero de 2009, la pobreza subió 6%. Los niveles de pobreza que se habían mantenido sin variaciones desde la quiebra Lehman Brothers sufrieron ese mismo día de 2009 el primer impacto desde el fin de la recesión de 2003. La diferencia con el episodio acontecido 11 años antes radicó en que en febrero de 2009 ya se había recuperado el ritmo de crecimiento del ingreso observado antes de la crisis anunciada. Recuperar el nivel inicial de las series llevó 12 meses, en una suerte de revolución de 360 grados que al igual que en el caso de las sociedades primitivas, nos llevó de regreso al punto de partida.

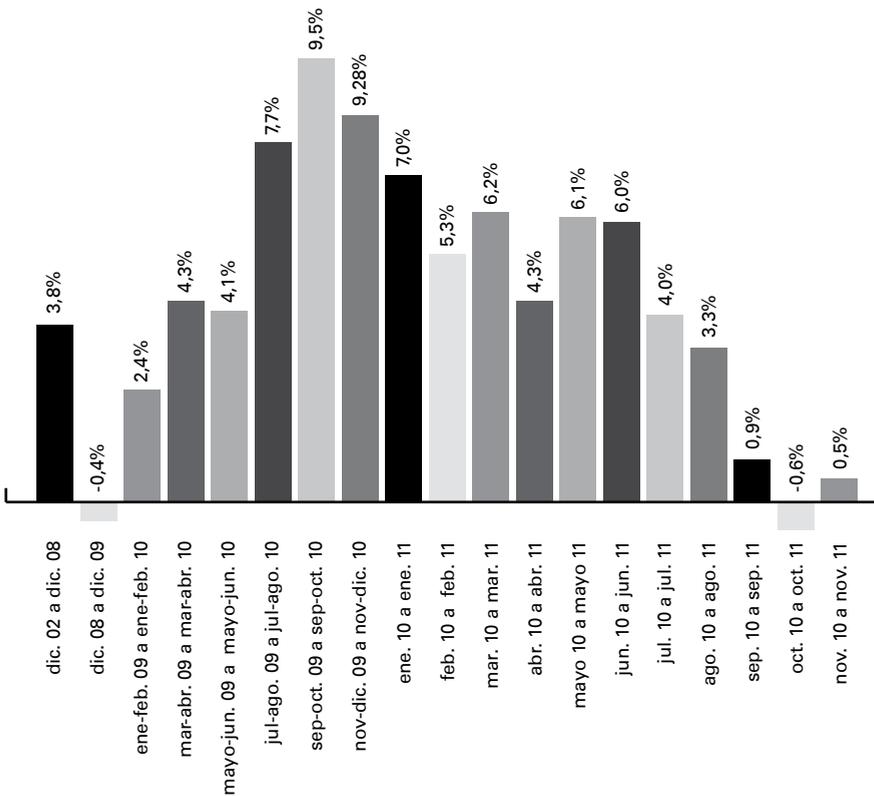
El 2 de enero de 1998 pasamos a enfrentar la llamada crisis de desempleo desatada 3,5 meses antes. En esa misma fecha de 2009 sólo hubo un fuerte temblor, producto del terremoto financiero propagado 3,5 meses antes. Por lo tanto, sólo nos resta esperar hasta conocer los cambios de 2012 e inferir a partir de ellos el real impacto de la nueva crisis en los indicadores sociales brasileños.

Gráfico 1



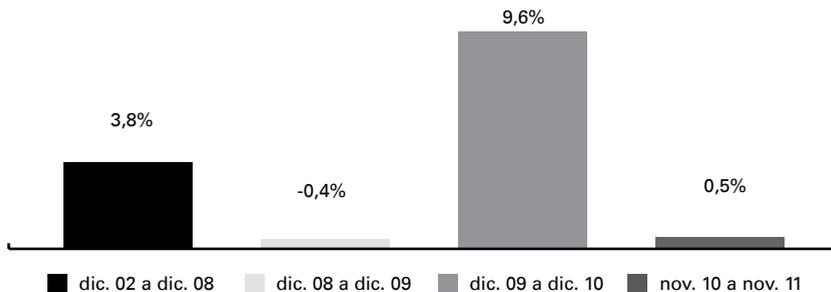
Fuente: CPS/FGV a partir de datos microeconómicos de la encuesta PME/IBGE.

Gráfico 2



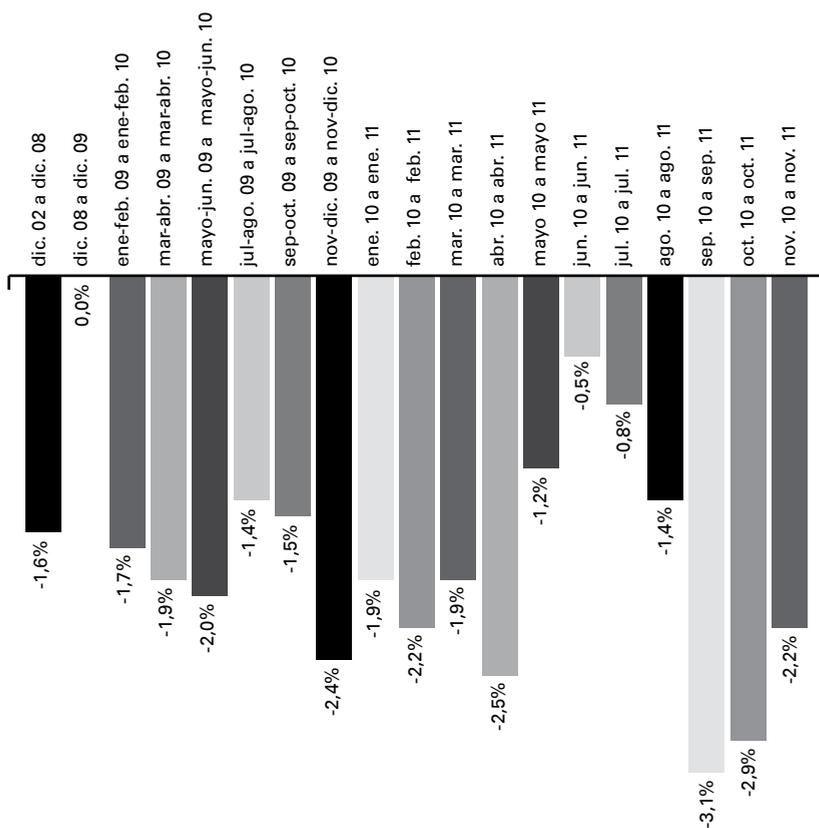
Fuente: CPS/FGV a partir de datos microeconómicos de la encuesta PME/IBGE.

Gráfico 3



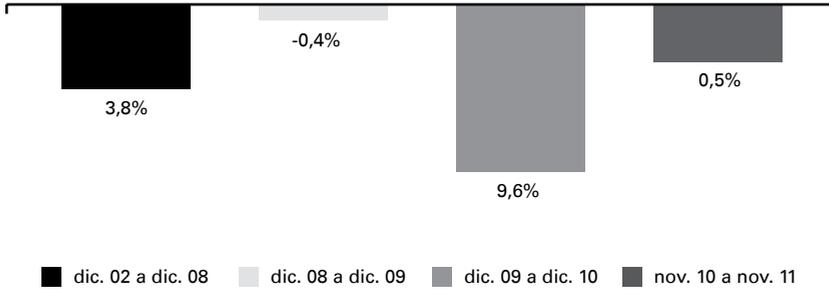
Fuente: CPS/FGV a partir de datos microeconómicos de la encuesta PME/IBGE.

Gráfico 4



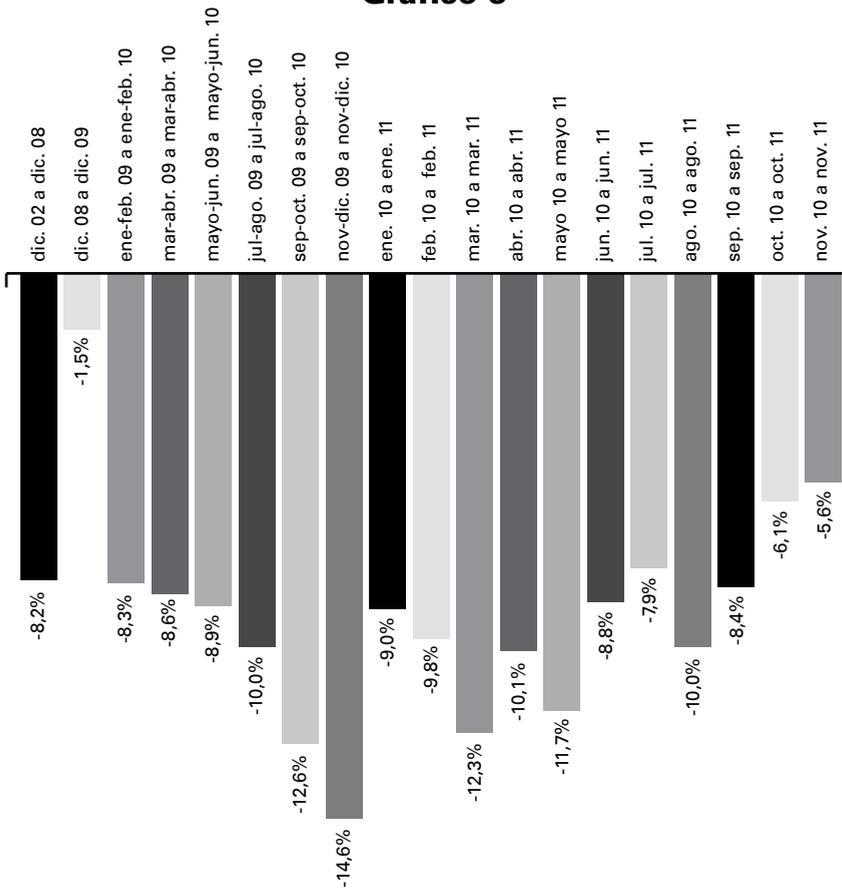
Fuente: CPS/FGV a partir de datos microeconómicos de la encuesta PME/IBGE.

Gráfico 5

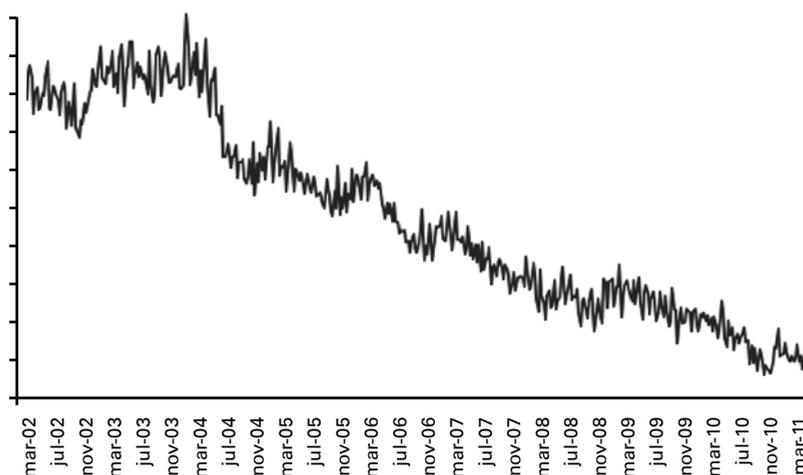


Fuente: CPS/FGV a partir de datos microeconómicos de la encuesta PME/IBGE.

Gráfico 6



Fuente: CPS/FGV a partir de datos microeconómicos de la PME/IBGE.

Gráfico 7

Fuente: CPS/FGV a partir de datos microeconómicos de la PME/IBGE.

Tabla 1
Destino 12 meses después de haber estado
inicialmente en la pobreza (en %)

| Período final | Clase inicial | Clase E | Clase D | Clase C | Clase AB |
|---------------|---------------|---------|---------|---------|----------|
| 2011 | Clase E | 54,24 | 17,12 | 22,99 | 5,65 |
| 2010 | Clase E | 56,32 | 16,24 | 22,47 | 4,98 |
| 2009 | Clase E | 60,38 | 18,42 | 18,39 | 2,82 |
| 2008 | Clase E | 59,91 | 17,6 | 19 | 3,49 |
| 2007 | Clase E | 63,31 | 18,48 | 16,12 | 2,09 |
| 2006 | Clase E | 64,1 | 18 | 16,07 | 1,83 |
| 2005 | Clase E | 61,16 | 19,07 | 17,12 | 2,65 |
| 2004 | Clase E | 59,5 | 18,64 | 18,34 | 3,52 |
| 2003 | Clase E | 61,47 | 16,8 | 18,18 | 3,55 |

Fuente: CPS/FGV a partir de datos micro longitudinales de la encuesta PME/IBGE.

Tabla 2
Destino 12 meses después de haber estado
inicialmente en la pobreza
(% por nivel de escolaridad en 2011)

| Categoría | Período final | Clase inicial | Clase E | Clase D | Clase C | Clase AB |
|---|----------------------|----------------------|----------------|----------------|----------------|-----------------|
| Sin instrucción o menos de 1 año de estudio | 2011 | Clase E | 72,71 | 15,53 | 11,62 | 0,14 |
| De 1 a 3 años de estudio | 2011 | Clase E | 64,85 | 17,38 | 16,83 | 0,94 |
| De 4 a 7 años de estudio | 2011 | Clase E | 60,57 | 20,25 | 18,74 | 0,44 |
| De 8 a 10 años de estudio | 2011 | Clase E | 52,8 | 21,35 | 24,26 | 1,59 |
| 11 años o más de estudio | 2011 | Clase E | 47,8 | 12,76 | 26,86 | 12,58 |

Fuente: CPS/FGV a partir de datos micro longitudinales de las encuestas PME/IBGE.

Referencias bibliográficas

- BARROS, R. P. DE - FOGUEL, M. N. - ULYSSEA, G. (eds.) (2007). *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente*, Río de Janeiro, IPEA.
- EASTERLIN, RICHARD A. (1974). *Does Economic Growth improve the Human Lot? Some Empirical Evidence*, University of Pennsylvania.
- FERREIRA, F. - LANJOUW, P. - NERI, M. C. (2003). "A Robust poverty profile for Brazil using multiple data sources", en *Revista Brasileira de Economia* 57 (1), págs. 59-92.
- GASPARINI, L. (2003). *Different Lives: Inequality in Latin America the Caribbean, Inequality the State in Latin America the Caribbean World Bank LAC Flagship Report 2003*, Washington, D.C., World Bank. Mimeografiado.
- KAKWANI, N. - NERI, M. - SON, H. (2010). "Linkages between pro-poor growth, social programmes labour market: the recent brazilian experience", en *World Development*, vol 38, Nro. 6.
- KEYNES, JOHN MAYNARD (1936). "The general theory of employment, interest and money", Cambridge, published by Harcourt, Brace and Company.
- LANGONI, C. (2005). *Distribuição da renda e desenvolvimento econômico do Brasil*. Río de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas (FGV), 3ª edición.

- MILANOVIC, B. (2011). *The Haves and the Have-Nots: a short and idiosyncratic history of global Inequality*, Basic Books.
- NERI, M. C. (org.) (2008). *Microcrédito, o mistério nordestino e o Grameen brasileiro: perfil e performance dos clientes do CrediAMIGO*, Editora da Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro.
- _____. (2012). *A Nova Classe Média: O lado brilhante do Brasil*, São Paulo, editora Saraiva.
- NERI, M. C. - CONSIDERA, C. (1996). "Crecimiento, desigualdade e pobreza: o impacto da estabilização", en *Economia brasileira em perspectiva*, Rio de Janeiro, IPEA. v.1, págs. 49-82.
- SOARES, S. (2006). "Análise de bem-estar e decomposição por fatores da queda na desigualdade entre 1995 e 2004", en *Econômica*, v. 8, n. 1, págs. 83-115, Rio de Janeiro, 2006.

RESUMEN

En los meses posteriores a septiembre de 2008, muchos se preguntaron si la crisis desatada por la debacle financiera internacional impactaría en forma de tsunami en la economía brasileña o apenas levantaría una ola. ¿Cuál fue, entonces, el impacto de la crisis en el bolsillo de los brasileños? ¿Cuál es el balance final que marcan los indicadores sociales basados en el ingreso? ¿Cómo se recuperaron la pobreza y la desigualdad de los remezones de enero de 2009? El ingreso medio de los brasileños, ¿continuó aumentando, se mantuvo en los mismos niveles o retrocedió durante la crisis? ¿Quiénes fueron los que más perdieron con la crisis? Estas son las principales preguntas que se analizan, con el fin de entender qué es lo que sucederá con la crisis actual.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXIX – N° 1 - Marzo, 2012

México y la crisis financiera internacional

Luis Ignacio Román Morales

I. México en el contexto económico internacional

A. La dependencia casi exclusiva del sector externo de los EE.UU.

La economía mexicana, cuantificada en términos de PIB a dólares corrientes del 2010, representa el 1,6% de la del planeta. Su peso en las exportaciones es de 1,7% y en las importaciones, de 1,8%.¹

México es un país extravertido con respecto a su estratificación como “clase media alta”, conforme a los parámetros del Banco Mundial. Así, el conjunto de su comercio exterior representa 56,6% de su PIB, mientras que a nivel mundial tal proporción es de 53,5%. Cabe señalar que las economías de menor ingreso son las más abiertas (su comercio exterior representa 71,5% de su PIB), seguidas de las de ingreso medio bajo (59,7%), las de ingreso medio alto (52,5%) y, por último, las de altos ingresos (52,2%). En otros términos, su dependencia del mercado externo la acerca a una economía “clase media baja”, en tanto que su ingreso nacional la coloca como “clase media alta” (The World Bank, 2010).

LUIS IGNACIO ROMÁN MORALES

Doctor en Estructuras Productivas y Sistema Mundial en el área Ciencias Económicas (Universidad de París VII). Profesor del Departamento de Economía, Administración y Finanzas del ITESO. Su especialidad es Política Económica, Empleo y Política Social. Miembro nivel II del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). Autor de artículos en la revista *Proceso* y del libro *¿Qué es el ajuste estructural?*

El peso relativo de su comercio exterior con respecto al total de su economía le coloca en una posición sumamente sensible a la coyuntura internacional, particularmente a la de los Estados Unidos. De los 700.518 millones de dólares de su comercio de 2011, 64,1% fue con ese país (78,6% de la exportaciones y 49,7% de las importaciones) (INEGI, BIE, 2012). Con tal concentración y ante una economía tan disímil (en 2012 la norteamericana fue 14,1 veces superior a la mexicana, <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD>), resulta ineludible su dependencia del ciclo económico norteamericano.

Existen al menos otras tres formas de dependencia mayor de México hacia su vecino: el origen de la inversión extranjera directa, la emigración y la tecnología.

La inversión extranjera proveniente de los Estados Unidos constituye históricamente la mayor parte de la que percibe México. Sin embargo, a partir de la recesión ésta ha decaído de 12.438 millones de dólares en 2007 a 10.995 en 2008, 6.973 en 2009 y 5.302 en el 2010. En conjunto, México ingresó en 2010 sólo 42,6% de la que había percibido sólo tres años atrás.

La emigración de trabajadores a los Estados Unidos tiene una crucial doble importancia para México: por una parte representa una válvula de escape frente a la falta de empleo e ingresos (94% de los mexicanos que viven fuera de su país lo hacen en los Estados Unidos) y, por la otra, es una fuente esencial de divisas, la más importante después de las exportaciones petroleras. Entre los años 2000 y 2007, tal emigración aumentó en promedio 0,4 millones de personas al año (Corona, 2008). Este contingente poblacional es esencial frente a la insuficiencia de empleo en México, donde la población económicamente activa crece cada año en 0,97 millones de personas (INEGI, ENOE, 2005-2010).

Para 2006, el Buró de Censos de los Estados Unidos registró siete millones de trabajadores mexicanos, cifra que se incrementó a 7,5 al año siguiente. Sin embargo, desde 2007 hasta 2010 la cifra se ha mantenido en alrededor de 7,6 millones (<http://www.census.gov/population/foreign/data/>).² En otros términos, si bien la recesión no redujo (al menos significativamente) el número de trabajadores mexicanos en ese país, sí paralizó su crecimiento, por lo que la emigración ha dejado de ser la válvula de escape laboral que había representado.

En cuanto al envío de remesas a México, éstas llegaron a su máximo en 2007, cuando totalizaron 26.050 millones de dólares, pero en 2011 fueron 22.731, lo que representa una caída de 12,7%.³

En lo referente a la dependencia tecnológica, el índice de volumen físico de la inversión bruta fija en México siguió creciendo hasta 2008, pero en 2009 cayó en 20% (21,3% la nacional y 19,5% la importada). En 2011 aún fue 4,7% inferior a la de tres años atrás, pero mientras la nacional ya resultó ligeramente mayor (0,6%), la importada siguió siendo 6,8% inferior (www.inegi.org.mx).

Luego del período recesivo de los Estados Unidos, su recuperación 2010-2011 fue sumamente débil, tan sólo 1,4% de crecimiento promedio anual de su PIB 2008-2011. En México el resultado fue peor, pues la recuperación de 2010 no compensó la caída de 2009. Al final, el PIB de 2010 resultó inferior al de 2007 (dólares corrientes, <http://data.worldbank.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD>).

En 2009, las importaciones de los Estados Unidos cayeron en 26% y aún al término de 2010 se mantuvieron 9,2% inferiores a las de 2008. En esas circunstancias, el freno al desarrollo exportador de México fue determinante para explicar la caída en la demanda de sus productos y, por ende, la disminución de su PIB.

B. La vulnerabilidad ante una nueva recesión norteamericana

El mercado no puede ser más que externo o interno. La economía mexicana se volcó al externo, particularmente el norteamericano, mientras que el interno ha tenido un pobre comportamiento.

En efecto, de 2003 a 2008 el consumo interno privado había crecido a un ritmo de 4,4% anual, pero de forma desequilibrada, 3,5% el consumo interno de bienes nacionales y 10,6% el de importados. Sin embargo, desde el inicio de la recesión de 2008 (a 2011) el consumo privado apenas ha estado creciendo a 0,3% anual (0,38% el interno y -0,64% el de importaciones) (INEGI, SCNM), cuando la población lo ha hecho a una velocidad anual de 1,7% en el período 2005-2010 (INEGI, 2005, 2010). En conjunto, el consumo per cápita no ha aumentado más que de 54.029 a 54.126 pesos a precios constantes de 2003, entre 2005 y 2010 (crecimiento anual de 0,036%). Cabe mencionar que la paridad a inicios de 2005 era de 11,2 pesos por dólar, mientras que

al término de 2010 era de 12,4. Esto no implica que el consumo per cápita medido en dólares haya caído, dado que los cálculos son a precios constantes, pero sí implica un elemento más de presión sobre el mercado interno.

En cuanto al mercado externo, el escenario centrado en la dinámica de los Estados Unidos, parece poco promisorio. En el entorno de la recesión internacional 2008-2009 parecía existir consenso entre los gobiernos de los países más poderosos del mundo, las instituciones financieras internacionales y los grandes corporativos en que era indispensable la reestructuración del sistema financiero internacional. Sin embargo, en las cumbres del G7 al G20, en las del Banco central Europeo o en las de las organizaciones mundiales de carácter económico no se lograron acuerdos concretos y la mayor parte de las políticas se concentraron en el financiamiento de los rescates a grandes corporativos.

En consecuencia, se han incrementado profundamente los déficits y deudas de los Estados, que condujeron a una fugaz recuperación internacional en 2010 y 2011, pero también a una nueva escalada de riesgos recesivos, principalmente en Europa y los Estados Unidos.

El “*Yes, we can*” del presidente Obama se convirtió en un programa masivo de reducción de gastos y aumento de deuda. Algunos de los países más dinámicos de Europa durante dos décadas, Irlanda, Portugal y España, constituyeron, junto con Grecia un grupo especialmente vulnerable, los despectivamente llamados “PIGS”. Luego, ante la cada vez más crítica situación griega, se han sumado las dificultades el resto de los países mediterráneos, particularmente Italia, y en distintas proporciones en la mayor parte del resto de los países de la zona del euro.

En tales circunstancias, resultaría difícil reorientar en el corto plazo y de manera significativa las relaciones comerciales de México hacia Europa. Se requeriría un esquema de cooperación productiva de largo plazo y no sólo basada en la explotación de ventajas comparativas estáticas, tales como la ubicación geográfica de México, los costos salariales o el menor costo financiero por deterioro ambiental.

Si el mercado interno no tiene capacidad de crecimiento significativo, dado el estancamiento o caída en el empleo permanente, las prestaciones, los salarios, las remesas del exterior y las ganancias de la mayor parte de las empresas micro, pequeñas y medianas, sólo queda como opción el externo. Pero el norteamericano está cada vez más debilitado, mientras que parece ser un momento especialmente difícil para impulsar el europeo o la mayor

parte de los asiáticos como alternativa. Por su parte, México no se ha acercado significativamente a los mercados de América Latina, mientras que los de África y Oceanía son prácticamente inexistentes.

A mediano plazo, considerando la convulsionada situación financiera de Estados Unidos y Europa, parecería que el desarrollo de la producción requeriría ajustarse a una reactivación del mercado interno y a una diversificación de mercados externos.

II. La paradoja: finanzas sanas y economía enferma

La premisa fundamental de la que han partido los gobiernos mexicanos, particularmente a raíz de la crisis de 1994-1996, ha sido la de la denominada “estabilidad macroeconómica”, aunque en realidad se ha referido a la defensa de los equilibrios financieros. En las esferas productiva, distributiva, socioeconómica y ambiental no se ha tenido tal estabilidad, lo que ha tenido fuertes impactos que alcanzan situaciones delicadas en términos de cohesión social.

A. El blindaje financiero

Al menos las tres últimas administraciones gubernamentales (18 años) han privilegiado la estabilidad fiscal como base de la política económica. Desde 1995, el Banco de México (banco central) es autónomo y el gobierno no puede solicitarle créditos. De hecho, los gobiernos han referido recurrentemente como sus logros la estabilidad de precios, la del tipo de cambio, la acumulación de reservas internacionales, los equilibrios financiero del sector público y de la cuenta corriente de la balanza de pagos, así como el control y moderación de la deuda externa. En este apartado se describen los principales equilibrios financieros del país durante el período 2007-2011.

Estabilidad fiscal

El punto de partida de la estabilidad financiera es el equilibrio fiscal. Antes de la recesión, México se encontraba en una posición de superávit tanto en el balance primario de su sector público (sin incluir deuda pública), como en el balance del sector público (balance financiero). Sin

embargo, en 2008 ya se incurrió en déficit, que se volvió significativo en 2009 (se multiplicó por 34,4 veces, pero partiendo de una base ínfima en 2008), cuando ya se acompañó de un déficit primario. En 2010, el déficit público volvió a incrementarse, ahora en 35%, y el déficit primario se tornó también significativo. En 2011 se palió ligeramente la situación, de tal modo que el déficit público se redujo en un 4%.

Aunque estos montos representan un vuelco en la situación financiera del sector público mexicano, no significan un relajamiento de la disciplina fiscal. El déficit público de 2008 no representó más que 0,07% del PIB, el de 2009 representó 2,2%, el de 2010, 3,1% y el de 2011 se redujo a 2,5%.⁴ En otros términos, a diferencia de la mayor parte de la zona del euro y de los Estados Unidos, el déficit público no es un problema significativo en México.

Estabilidad externa

Un segundo factor de estabilidad financiera frente a la crisis es el bajo nivel de déficit externo, particularmente en la cuenta corriente de la balanza de pagos.⁶ Generalmente, ésta es deficitaria y se compensa con el ingreso de divisas registrado en la cuenta de capital.⁷

Durante las crisis de 1982 y de 1994, la cuenta corriente representó el principal indicador de debilidad de la economía mexicana, pero en los últimos años el déficit es poco significativo. Antes de la recesión, en 2007, alcanzó los 9.308,5 millones de dólares y en 2008 llegó a los 16.344,3 (nivel similar a los que se tuvieron entre 1991 y 1994, así como entre 1998 y 2002). Sin embargo, durante 2009 y 2010 se redujo a 6.359,2 y a 5.724,1, respectivamente. Esto significa que de representar 0,9% del PIB en 2007, subió a 1,5% en 2008, posteriormente disminuyó a niveles aún menores a los del 2007: 0,72 y 0,55% en 2009 y 2010.⁸

No obstante, cabe insistir sobre el debilitamiento del sector externo mexicano desde la recesión: en 2009 las exportaciones cayeron 21,2%; los ingresos de servicios por viajeros internacionales, 15,2%; y las remesas del exterior, 15,6%. El desequilibrio se obtuvo por una disminución simultánea en las importaciones de 24%, del gasto en el exterior de residentes de México de 16,4% y del pago de intereses de deuda externa de 19%. Evidentemente, la caída en estos aspectos repercutió sobre la demanda y por ende sobre la producción, el empleo y el consumo.

Tipo de cambio

Un tercer factor de estabilidad es el del tipo de cambio.⁹ El promedio anual de la paridad se incrementó de 2007 a 2009, pasando de 10,9 pesos por dólar en el primer año a 11,2 en 2008 y a 13,5 en 2009. En conjunto, esto implicó una depreciación de 23,6% durante la recesión. Sin embargo, esta se revirtió en el bienio 2010-2011 y la paridad llegó a 12,43 como promedio de 2011, recuperándose el peso en 34% de lo que había perdido en el período previo.

Durante el período recesivo se han experimentado períodos de inestabilidad especulativa, que han sido superados al cabo de algunas semanas. Así, en marzo de 2009 la paridad promedio llegó a 14,67 pesos por dólar y en diciembre de 2011, a 13,77. En contraste, en mayo de 2011 el dólar se cotizó en promedio en 11,65 pesos y al 20 de febrero de 2012 se encontraba en 12,68. En otros términos, después de alcanzar su momento más bajo, en marzo de 2009, el peso se revaloró en 20,6% al cabo de 14 meses. Luego volvió a depreciarse 18,2% en los siete meses siguientes y desde entonces, de diciembre de 2011 a febrero de 2012, se ha reapreciado en 7,9%. Ello da cuenta de una significativa volatilidad ante la incertidumbre internacional.

Lo anterior contrasta con el tipo de cambio de cambio real. En la tabla siguiente no se ha tomado la evolución de una canasta de monedas, como lo hace el Banco de México, sino sólo la comparación con el dólar estadounidense, dada la dependencia mexicana hacia ese mercado. Así, a México le correspondería una paridad real hacia fines de 2011 de 13,1 pesos por dólar, cifra alrededor de la cual han existido grandes oscilaciones por razones especulativas.

La diferencia entre la paridad nominal y la real, como subvaluación o como sobrevaluación, permite inducir la idea de que el tipo de cambio puede distanciarse del comportamiento de la balanza de pagos y, particularmente, de la balanza comercial. Los tipos de cambios se encuentran cada vez más en función del arbitraje entre la rentabilidad y el refugio que representa la colocación de los fondos del mercado de dinero. La fortaleza del peso tiende a establecerse en función de su anclaje al dólar, por lo que un debilitamiento mayor del euro incide favorablemente en el tipo de cambio del peso mexicano. Sin embargo, en términos estructurales la economía norteamericana también se encuentra afectada por problemas de solvencia, lo que indica que la situación puede revertirse en contra del peso.

La inestabilidad se agrava si le agregamos la creciente necesidad de divisas ante el incremento internacional de los precios de los *commodities*. Esto se asocia con la reorientación del sector primario hacia los mercados externos; las afectaciones que ha sufrido México por la variabilidad climática cada vez más intensa (particularmente ante la sequía 2011-2012); el crecimiento de la demanda de *commodities* en Asia, tanto por la dinámica del consumo en aquel continente como por la intensa intervención de algunos países en los mercados a futuro; la creciente reorientación de productos originalmente alimentarios hacia la producción de combustibles, etc.

Por último, la demanda de dólares en México puede verse súbitamente incrementada ante las dificultades financieras que eventualmente pueden tener los corporativos mexicanos internacionalizados (CEMEX, America Mobil, Bimbo, Maseca, ICA, etc.) y por la remisión de utilidades por parte de las corporaciones multinacionales instaladas en México, tanto de los sectores productivos como de servicios, particularmente de los financieros.

En suma, más allá del comercio exterior de México y del comparativo de tasas de inflación con sus socios comerciales, la paridad está sujeta a vaivenes difícilmente controlables por las políticas fiscales o monetarias internas.

Precios

El Banco Central ha establecido desde hace una década una banda objetivo de tasa de inflación de entre 3 y 4% anual. Este objetivo ha sido medianamente logrado entre 2007 y 2011, pero los precios tienden a incrementarse más allá de lo previsto. Así, al estallar la recesión, la inflación subió de 3,8% anual en 2007 y a 6,5% en 2008. Luego, ante la caída en la demanda interna, bajó a 3,6% en 2009, pero repuntó a 4,4% en 2010 (de nuevo superando el límite objetivo del Banco de México), para descender a 3,8% en 2011. Conforme a las expectativas actuales, cabe prever una inflación mayor en 2012, sobre todo ante un incremento de 8,8% en el índice de precios al productor durante 2011.

La particularidad de la inflación en los últimos años ha sido el distanciamiento en la evolución de los precios de los distintos tipos de bienes. Mientras que los de alta tecnología, como diversos tipos de *gadgets*, tienden a reducir su precio, los *commodities*, tanto de consumo básico como diversos insumos esenciales para las industrias, tienden a subir considerablemente. En una estructura de distribución del ingreso tan concentrada como la mexicana, esto tiene implicaciones mayores. La inflación

de los bienes alimentarios básicos, de la canasta básica y, en general, de los productos en que se centra el consumo de los estratos de menores ingresos, es mayor que la que recae en estratos más acomodados. Esto no es exclusivo del período de recesión, pero acumula significativamente impactos sociales en éste.

A partir del índice de precios de la Canasta Básica del INEGI, la inflación de ésta fue de 62,2% entre julio de 2002 y enero de 2012. En ese mismo período, la inflación ha sido de 48,5% para los hogares que perciben el equivalente a más de seis salarios mínimos (www.inegi.org.mx). En otros términos, la inflación ha tenido un peso mayor en 28,2% para el consumo básico que para los perceptores de ingresos medios y altos.

La situación es aún más extrema al ubicar a los requerimientos para no encontrarse en situación de pobreza. El Consejo Nacional de Evaluación de Políticas para el Desarrollo (www.CONEVAL.gob.mx) ha calculado índices de precios de las canastas básicas alimentaria y no alimentaria para los sectores rural y urbano. Para el período julio 2002 a diciembre 2011, la canasta alimentaria rural ha aumentado de precio en 75,1%, la urbana en 71,4%, la no alimentaria rural en 60,6% y la urbana en 55,3%.

En este mismo período (hasta diciembre 2011), los salarios mínimos promedio, de acuerdo con la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, se han incrementado en 46,1%, es decir, entre 16,6% y 38,6% menos de lo que se han incrementado los precios de las diversas canastas básicas.

En suma, conforme al CONEVAL, del primer trimestre de 2005 al tercero de 2011 se ha incrementado en 20% la proporción de personas cuyos ingresos laborales son insuficientes para adquirir la canasta básica. En julio de 2002, un salario mínimo promedio mensual (1.208 pesos) alcanzaba para adquirir 90,8% de la canasta básica rural (alimentaria más no alimentaria) y 57,9% de la urbana. En diciembre de 2011, el salario mínimo promedio (1.765 pesos) permitía cubrir aún menos: 80,2% de la canasta rural y 52,8% de la urbana.

Conforme a la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo del INEGI, al cuarto trimestre de 2011, de una población ocupada de 42.765.944 personas que especificaron ingresos, 10.544.458 personas (24,7%) percibieron ingresos iguales o inferiores al salario mínimo, o fueron trabajadores sin pago.

Centrándonos en el período recesivo, el impacto inicial de la inflación fue muy significativo en 2008, al subir en 6,5%, cuando lo había hecho en 3,8% el año anterior. Sin embargo, el impacto fue diferenciado: el incremento en la canasta básica alimentaria rural fue del triple que en el año previo, y de más del doble en el resto de las canastas básicas, pero fue más moderado en el estrato de hogares con ingresos superiores a los seis salarios mínimos. En otros términos, la inflación derivada del inicio de la recesión tuvo un impacto redistributivo concentrador.

En 2009 y 2010 el comportamiento fue más homogéneo, ligeramente mayor para los estratos de ingreso superiores en 2009 y para los grupos con ingresos de uno a seis salarios mínimos en 2010. Sin embargo, en 2011 la inflación volvió a ser mayor para las canastas alimentarias y las requeridas para superar la pobreza. En conjunto, el efecto distributivo inicial de la inflación en la recesión no fue compensado posteriormente y sí incrementado en 2011.

Lo anterior induce a ubicar un efecto general de pérdida de poder adquisitivo, pero que se agrava proporcionalmente entre los grupos de menores ingresos. Esto puede ser aún mayor en los años próximos, dada la combinación de un posible nuevo entorno recesivo, la crisis agrícola interna, la inflación previa de los precios al productor (8,8% en 2011) y la disminución en las probabilidades de que las familias de ingresos bajos y medios obtengan transferencias crecientes por el envío de remesas de familiares migrantes en el exterior.

Tasas de interés

La recesión 2008-2009 dio lugar inicialmente a una lucha para obtener recursos líquidos y para desincentivar la fuga de capitales. Esto, junto con el repunte de la inflación, produjo un aumento en las tasas de interés nominales. No obstante, las crisis bursátiles favorecieron el traslado de recursos hacia valores refugio, lo que propició un descenso en las tasas reales. Posteriormente, la reactivación de las bolsas (aunque errática), la frágil y débil recuperación de 2010-2011 y el escenario de una nueva recesión han ido acompañados de expectativas pobres en términos de inversión, que junto con el deterioro del consumo, el escenario internacional y la reducción de la inflación, favorecieron una subsecuente baja de tasas de interés.

La tasa de referencia más común en México es la de los Certificados de Tesorería de la Federación (CETES). Dependiendo de los plazos del

instrumento (28, 91, 182 y 364 días), subió de rangos de entre 7,2 y 7,6% en 2007 a entre 7,7 y 8,1% en 2008.¹⁰ Sin embargo, dada la creciente inflación en 2008, este aumento nominal se correspondió con una baja real, pasando de aproximadamente 4% en 2007 (dependiendo del plazo de la inversión) a sólo 1,5% en 2008.

Desde 2009, el comportamiento de las tasas se ha revertido y éstas han caído continuamente hasta 2011, cuando promediaron, según el plazo, entre 4,2 y 4,7%. Ello implicó una tasa real de alrededor de 2% en 2009, de 0,2% en 2010 y 0,7% en 2011, por lo que ahora se encuentran en igual dinámica de las tasas norteamericanas, cercanas a cero.

Las tendencias son similares en las tasas de interés pasivas y activas otorgadas por el sistema bancario. Sin embargo, a niveles muy disímiles con el referido hasta ahora. Para los ahorristas, especialmente los pequeños, las tasas de interés son negativas, en tanto que las activas multiplican los porcentajes de inflación.

Como ejemplo de las pasivas, cabe ubicar las tasas promedio netas nominales (después de impuestos) de los pagarés con rendimiento liquidable al vencimiento, a 28, 91 y 182 días. Éstas oscilaron, dependiendo del plazo, alrededor de 2,2% en 2007, 2,4% en 2008, 1,9% en 2009, 1,7% en 2010 y 1,6% en 2011. En todos los casos significaron tasas reales negativas, desde -1,1% antes de la recesión (2007), hasta -4,1% en 2008 (en 2011 fue de -2,2%).

En contraste, el CAT, Costo Anual Total promedio de los créditos a los hogares (interés más comisiones totales que deben pagarse por un crédito), se ha mantenido estable desde 2007, promediando entre 14,3 y 14,8% en los distintos años. Estas tasas han representado, salvo en 2007 (en que fueron 70% mayores que la inflación), cerca del cuádruple de la tasa de inflación.

La situación se agrava aún más en cuanto al crédito más común y difundido: las tarjetas de crédito. Para los deudores “no totaleros” (quienes no pagan el 100% de su deuda mensual en cada fecha límite de pago), la tasa de interés a octubre de 2011 (tasa efectiva mediana) fue de 20,8% para el banco que menor tasa cobró (IXE) y llegó a 65% en las instituciones más caras (como Banco Coppel). Estas tasas representan entre 5,5 y 17 veces la tasa de inflación. Al mes de octubre de 2011 circulaban en México 12,9 millones de tarjetas de crédito, de las que 8,54% las utilizaban clientes “no totaleros”.¹¹

En una situación económica volátil, esto puede generar efectos devastadores. El aumento en la inflación, la pérdida o deterioro del empleo, los gastos catastróficos en salud, la reducción en las remesas de trabajadores en el exterior u otros eventos que masivamente impacten la capacidad de pago de deudas de los hogares puede generar una situación inmanejable para éstos. Igualmente, una mayor fragilidad económica interna o un mayor atractivo externo para atraer capitales puede atizar la especulación y/o reducir la captación de ahorro de los hogares, dadas las tasas de interés pasivas negativas. Los extremos márgenes de intermediación entre tasas activas y pasivas pueden detonar problemas financieros mayores junto con la inestabilidad internacional.

Mercado bursátil

Los índices bursátiles reflejan más que ningún otro indicador la inestabilidad financiera actual. En principio, las bolsas de valores, y el sistema financiero en general, tienen como función la obtención de recursos para financiar el desarrollo de las actividades productivas y los servicios. Por ello el sistema financiero es esencial para el desarrollo económico. De ser así, cabría esperar una tendencia consistente entre el desarrollo económico y financiero, aunque con anticipación del segundo, dado que se convierte en el proveedor de recursos para el primero.

Tal consistencia ha estado históricamente rota en los períodos críticos, sea en la gran depresión de 1929-1933, sea durante la crisis de la estancación en los años setenta, en las crisis bursátiles de los ochenta o en la actualidad. En particular con respecto a México, resalta la enorme variabilidad del Índice de Precios y Cotizaciones de la Bolsa Mexicana de Valores (IPC) en un contexto de estructuralmente bajo crecimiento económico.

En efecto, utilizando promedios de cotización mensuales, el récord del IPC previo a la recesión fue en octubre de 2007, cuando alcanzó 31.459 puntos. En ese momento comenzó a avizorarse una situación recesiva en Estados Unidos. Al mes siguiente, el promedio del IPC cayó 5,4%, aunque la economía mexicana aún no parecía estar afectada.¹²

Cabe mencionar que el concepto más recurrente de recesión indica que ésta se presenta cuando una economía sufre al menos de dos trimestres consecutivos de caída en su producción, con respecto al mismo período del año previo. Esto no se dio en Estados Unidos a fines de 2007 e inicios de 2008, pero estuvo a punto de darse. Sin mayores cálculos, ello no implicaba téc-

nicamente una recesión, pero un crecimiento de 0,6% estaba en la frontera de ella. De hecho, se inició la discusión técnica sobre si los Estados Unidos estaban o no en recesión en ese momento.¹³ A partir de un modelo económico que incluyó variables financieras, productivas y de empleo, se estableció retrospectivamente, en noviembre de 2008, la declaratoria oficial de que los Estados Unidos estaban en recesión desde inicios de ese año.

Lo sorprendente en México no fue la caída de la bolsa de noviembre del 2007 sino su recuperación posterior. Desde ese momento hasta mayo de 2008, el IPC retomó un crecimiento intenso, hasta llegar a los 31.975 puntos, lo que significaba un incremento de 7,4% en seis meses, cuando ya estaba clara la complejidad económica internacional. Posiblemente México pudo convertirse en destino de capitales norteamericanos ante el panorama que se advertía en ese país.

Sin embargo, el “contagio” hacia México era inevitable y al mes siguiente el IPC descendió en 8,1% (que llegó a los 29.395 puntos). Desde entonces comenzaron las ventas masivas de bonos, lo que acarreó una reducción sistemática del IPC, que llegó a 17.752 puntos en febrero de 2009 y perdió 44,5% de su valor en nueve meses (con respecto a mayo de 2008), una pérdida proporcionalmente mayor que la del Dow Jones.

A partir de entonces, en un contexto de profundo deterioro en la producción y el empleo, el IPC comenzó a recuperarse aceleradamente. El comportamiento de la bolsa y de la economía productiva parecía ir en caminos opuestos. En diciembre de 2009, el IPC ya había aumentado en 80,9% con respecto a febrero, estableciendo un nuevo récord de 32.120 puntos. Al mes siguiente sobrevino una nueva caída de 5,4%, pero de nuevo se revirtió, sin que hubiese claridad alguna sobre una recuperación fuerte o constante de los problemas financieros nacionales ni internacionales; luego volvió a subir, de enero a marzo de 2010 en 9,5%.

Las fuertes subidas y bajadas del IPC continuaron durante todo 2010, con un balance fuertemente alcista, al punto de que en diciembre de ese año el índice mensual alcanzó un nuevo récord de 38.551 puntos. Esto significa que en el segundo semestre de 2010 la bolsa mexicana subió 23,7%, cuando el crecimiento económico estaba lejos de compensar la caída en el año previo.

Durante 2011, la Bolsa Mexicana de Valores se deterioró paulatinamente, aunque menos abruptamente que en 2008 y con cambios menos intempestivos que en 2010. De enero a septiembre cayó 13,1%, lo que

tampoco coincide con una economía que –aunque lentamente– volvía a crecer. Paradójicamente, sin que hubiese un cambio favorable en el entorno, la bolsa repuntó de septiembre de 2011 al 20 de febrero de 2012 en 14,3%. Al igual que con el incremento de diciembre de 2007 a mayo de 2008, éste no parece asociarse a expectativas internas favorables, sino a la especulación sobre las crisis financieras europeas, cuando México está atado a la economía norteamericana y, por lo tanto, puede entenderse como beneficiaria del debilitamiento financiero de aquellas.

Dada la vulnerabilidad de México ante la coyuntura norteamericana, las opciones no son claras. Si en el mediano y largo plazo existe una opción para su mercado externo, ésta se encuentra en su diversificación. El crecimiento del mercado bursátil mediante especulación de corto plazo, a partir del deterioro de otras economías, no puede sino atizar la vulnerabilidad interna de mediano y largo plazos.

Reservas internacionales y disponibilidad de divisas

Al término de 2011, México contaba con 228.833 millones de dólares, compuestos por 149.209 millones de reservas internacionales, 37,5 millones de otros activos en moneda extranjera y 79.587 millones en líneas de crédito no condicionadas y hasta ese momento no utilizadas (especialmente la otorgada por el Fondo Monetario Internacional). Esta disponibilidad equivale a nueve meses de importaciones, integrados principalmente por cerca de cinco meses provenientes de reservas internacionales y cerca de tres por las líneas de crédito. En términos de “blindaje financiero”, esta es la principal defensa de México ante la volatilidad internacional.

El contar con reservas suficientes para solventar cuatro meses de importaciones responde a los parámetros normalmente empleados por México así como por prácticas internacionales diversas. El alto monto de reservas se torna especialmente importante por el alto monto de las importaciones y la gran dependencia tecnológica, alimentaria y de insumos industriales del país. Lo que representa un cambio significativo es el otorgamiento de la línea de crédito del FMI, lo que no significa un crecimiento de la deuda pública externa, pero en un momento de contingencia puede convertirse en tal.

De hecho, las reservas internacionales de México cayeron súbitamente al inicio de la recesión. Las reservas en divisas convertibles pasaron de

97.784 millones de dólares (Mdd) en septiembre de 2008 a 83.962 un mes después. Esta pérdida de 13.822 Mdd en un mes no fue recuperada sino hasta abril de 2010, cuando llegaron a 98.276 Mdd. Desde entonces se ha mantenido la estrategia de apuntalamiento de reservas en divisas convertibles, que alcanzó los 137.149 Mdd al término de 2011.

De igual modo, se ha seguido una postura de apuntalamiento de la posición de reserva de México ante el FMI (pasando de 299 Mdd en abril de 2007 a 1.895 al finalizar 2011). También las reservas de México nominadas en derechos especiales de giro (ante el FMI) tuvieron un salto abrupto en 2009, al pasar de 456 Mdd en julio de ese año a 4.115 un mes después (y a 4.613 en diciembre de 2011), lo que ha contribuido a contar con la línea de crédito para contingencias. México buscó invertir significativamente en el FMI para tener acceso a sus líneas de crédito. Cabe recordar que la principal función del FMI es contribuir a la estabilidad del sistema monetario internacional otorgando apoyos de contingencia y negociando políticas de ajuste para los países en crisis de pagos internacionales. De haberse encontrado México en una posición financiera suficientemente holgada para hacer frente a la crisis, cabe preguntarse por qué requirió la línea de crédito y realizó grandes esfuerzos financieros para lograrlo.

México aumentó significativamente su disponibilidad de recursos bajo este mecanismo a partir de la recesión. En septiembre de 2008 contaba con 6.822 Mdd en este esquema, pero al mes siguiente lo aumentó a 36.805, manteniéndolo en niveles estables hasta abril de 2009, en que lo incrementó a 80.843 Mdd. En 2010 México redujo esta línea de crédito a 55.356 Mdd, lo que significó un descenso de 27.867 Mdd y lo mantuvo en ese nivel durante el transcurso de ese año. Luego, a partir de enero de 2011 volvió a incrementar dicha línea a 80.868 Mdd (valor similar al que tenía en abril de 2009) y cerró el año con 79.587 Mdd.

Los activos y swaps en oro han sido un tercer mecanismo de reforzamiento en las reservas, particularmente durante 2011. Éstos pasaron de 294 Mdd en enero de ese año a 985 al mes siguiente y a 4.638 en marzo. En agosto llegaron a 6.152 y comenzaron a disminuir hasta llegar a 5.217 en diciembre. No se trata sólo de la disponibilidad física de oro, sino de la adquisición de documentos intercambiables por oro (swaps), lo que, dada la incertidumbre especulativa en el mercado de los metales preciosos, significa algún riesgo sobre la detención del metal mismo. Es igualmente

remarcable la pérdida de 934 Mdd de este rubro entre julio y diciembre, explicable por la demanda directa de oro y por los ajustes en valoración del mismo.¹⁴

En cuanto a los requerimientos de las divisas, su demanda refleja la confianza que se le confiere al sistema financiero local, así como los requerimientos comunes y coyunturales de divisas. Los cambios en los “drenajes netos predeterminados a corto plazo de los activos en moneda extranjera” (www.banxico.gob.mx) muestran tales cambios en el período 2007-2011. Su nivel aumentó paulatinamente desde febrero de 2007, cuando se situaron en 3.788 Mdd hasta llegar a 10.719 en febrero del año siguiente, en los albores de la recesión. Paradójicamente, tales drenajes tendieron a reducirse desde entonces y en abril de 2010 se situaron en sólo 1.929 Mdd, lo que muestra un comportamiento procíclico de este indicador, dada la necesidad de divisas para la reactivación económica. De este modo, en el período de recuperación 2010-2011 repuntó este drenaje, manteniéndose en alrededor de 5.000 Mdd mensuales, con excepción de una disminución fugaz entre enero y marzo de 2011. El comportamiento de este indicador muestra que la disponibilidad de divisas es necesaria para lograr la reactivación económica, pero en contraparte ésta produce un mayor drenaje de divisas, lo que, en condiciones de alta especulación, fragiliza la capacidad de crecimiento.

Para financiar los requerimientos directos de divisas por parte del mercado, el Banco de México estableció desde antes de la recesión el mecanismo de subasta de dólares. Éste se reactivó significativamente durante 2008 y 2009, ante las dificultades de liquidez en divisas de diversos entes privados (como Cementos Mexicanos y Comercial Mexicana). Entre enero de 2008 y julio de 2009 se subastaron 19.632 Mdd, que explican, al menos parcialmente, las caídas en las reservas durante ese período.

En suma, si bien México tiene a su alcance una gran cantidad de divisas para paliar la coyuntura, una parte muy significativa (las líneas de crédito) no son recursos propios. De los que sí lo son, parte del oro está adquirido en forma de swaps, lo que implica menor liquidez y mayor riesgo. En cuanto a las reservas de divisas, su conservación está delimitada, al menos parcialmente, por el estancamiento económico. La cuestión es cómo reactivar la economía sin que se desequilibren las reservas. Al asegurar la estabilidad de éstas *per se* pone en riesgo no sólo el mercado para el aparato productivo, sino la misma cohesión social ante la falta de

oportunidades de empleo digno y de acceso al consumo. En contraparte, privilegiar la actividad productiva implicaría actualmente debilitar el “blindaje financiero”.

Deuda externa

Un último factor de estabilidad financiera ha sido el mantenimiento de una deuda pública externa baja. Esto ha sido central en las políticas gubernamentales, dadas las experiencias de las devaluaciones del peso y las crisis subsecuentes de 1982 y 1994. En agosto de 1982, México tuvo que declararse en cesación de pagos, sobrevino un grave fenómeno inflacionario, una caída sin precedentes en el poder adquisitivo de los hogares y un crecimiento económico prácticamente nulo durante el resto de la década. En 1994 el país había acumulado un déficit de cerca de 100.000 Mdd en la cuenta corriente de la balanza de pagos y dependía del sostenimiento del capital especulativo. Al fugarse éste, México volvió a tener una macrodevaluación y una caída del PIB cercana a 7%, la inflación repuntó a niveles cercanos a 60% y el deterioro en el empleo fue mayor que a raíz de la crisis de 1982.

A partir de 1996, las diversas administraciones han procurado revertir el endeudamiento público externo, aunque se incrementó el interno, así como el endeudamiento privado externo. La reducción de la deuda externa neta del sector público federal había alcanzado en diciembre de 2008 un monto históricamente bajo (24.319 Mdd), pero ante el impacto de la crisis financiera y productiva, la situación se ha revertido. Al término de 2009, el saldo de la deuda pública externa aumentó a 91.722 Mdd, que creció en un solo año 277%, cuando el PIB cayó en más de 6%.¹⁵ En 2010 y 2011 esta deuda continuó aumentando a tasas de 14,1 y 8,8% respectivamente, hasta llegar al término de 2011 a 113.868 Mdd. En tres años, la deuda casi se quintuplicó (aumentó en 4,7 veces).

Lo anterior muestra la volatilidad de la denominada estabilidad financiera en cuanto a la deuda externa. No obstante, los niveles de endeudamiento de México siguen siendo moderados y la deuda externa total representa sólo 19% del ingreso nacional (www.worldbank.org). Sin embargo, estas fluctuaciones dan muestra del impacto que pueden tener una crisis y una recesión cuando no se cuenta con una estructura económica dinámica y en crecimiento igualmente estable.

B. El estancamiento

El Producto Interno Bruto de México se ha incrementado a un ritmo promedio anual de sólo 1,98% entre 1981 y 2009 (INEGI, BIE). En ese período, China o la India han crecido a ritmos anuales que oscilan alrededor de 10%. En cambio, la población ocupada de México ha crecido a una velocidad de 2,5% anual. En otros términos, México producía en 2009 un PIB por trabajador ocupado 9,3% inferior al de 1980, y eso sin considerar el aumento en el desempleo en el período. México es entonces un país significativamente más pobre que en 1980, aun y cuando las capacidades tecnológicas derivadas de la tercera revolución industrial implican potencialidades productivas mucho mayores.

El balance de la década 2000-2009 en términos de crecimiento fue particularmente desfavorable para México. Fue el segundo país de América Latina y el Caribe con menor tasa de crecimiento en su PIB per cápita, sólo después de Haití.

En la presente década, a partir de la recuperación, hay una ligera mejora. En 2010, el PIB creció 2,8% y 4% en 2011. Para 2012, las expectativas oficiales indican que se reducirá tal porcentaje a alrededor de 3,2%. Suponiendo que esto se logre, la presente administración gubernamental terminará con una tasa promedio anual de crecimiento para el conjunto de su mandato de tan sólo 1,8%, es decir, la menor desde el sexenio de crecimiento cero durante la gestión de Miguel de la Madrid, en la denominada década perdida. Con esto se cumplirán tres sexenios de crecimientos cada vez menores (Ernesto Zedillo, Vicente Fox y Felipe Calderón) y cinco (incluyendo a los de Salinas y De la Madrid) en los que no se alcanza el promedio de tasa de crecimiento económico que se había tenido durante los 46 años previos, de 1935 a 1981.¹⁶

El crecimiento económico no garantiza la mejora en la calidad de vida de una sociedad, puesto que la mala distribución del ingreso y la riqueza, el deterioro ecológico y diversos aspectos cualitativos minan las condiciones de vida de la población, aunque aumente la producción de bienes y servicios. Sin embargo, la producción es una condición necesaria (aunque no suficiente) para generar empleo, disponer de satisfactores, desarrollar las empresas y financiar al sector público. El crecimiento desigual y ecocida implica consecuencias catastróficas, pero el no crecimiento en un contexto como el mexicano es igualmente dañino.

México parece combinar lo malo de ambos escenarios: un crecimiento raquítico, polarizador de la riqueza y ambientalmente perverso. Sin embargo, se insiste recurrentemente en que “vamos por el camino correcto” y que nuestras limitaciones no se derivan del rumbo que tenemos sino de la velocidad a la que circulamos. En esta lógica, se necesitaría acelerar más los cambios estructurales (reformas energética, laboral, de comunicaciones, etc.), siempre en la misma dirección que se ha seguido durante treinta años.

Resulta paradójico que en la década pasada (2000 a 2009), México fuese, después de Haití, el país con peor tasa de crecimiento en todo el continente americano y que tanto en 2010 como en 2011 y en las expectativas de 2012, se siga creciendo por debajo del promedio latinoamericano. La CEPAL registra un promedio regional de 5,9%, 4,3% y 3,7% para esos años, mientras que en México las cifras respectivas son de 5,6%, 4,0% y 3,5% (CEPAL, 2010).

La circunstancia actual presenta una severa complicación... ¿hacia dónde dirigir la producción cuando el mercado externo es incierto y el interno está históricamente debilitado? Si ninguno se desarrolla, el crecimiento de la producción no puede tener salida. Si la producción no aumenta, el empleo tampoco y, por ende, se frenan el consumo, las ganancias y la inversión. Todo el sistema económico se obstaculiza.

La expectativa internacional es de severos ajustes en el gasto tanto público como de los hogares, al menos para los próximos diez años. En ese sentido, es cada vez más frecuente el que tanto gobernantes como empresarios refieran la necesidad de fortalecer el mercado interno... ¿pero cómo hacerlo sin cambiar el rumbo?

Al final de 2011 se efectuaron prácticas promocionales intensas para elevar las ventas a crédito, pero esto no parece financieramente sostenible para aumentar el mercado interno. Las iniciativas de impulso a las compras sin un correspondiente aumento real en los ingresos conllevan un proceso de endeudamiento que tendrá que saldarse con una reducción del consumo futuro.

Un segundo elemento que puede generar un mayor deterioro del mercado interno es el repunte inflacionario. Todavía en septiembre de 2011, en los Criterios Generales de Política Económica de la Secretaría de Hacienda, se esperaba para ese año una inflación de 3%. En la encuesta de expectativas de los especialistas consultados del Banco de México de diciembre de ese año se esperó que la inflación fuese del 3,7%. La realidad superó ambos datos, pues alcanzó 3,82% y en el índice de precios al

productor llegó a 8,8%. Por consiguiente, el incremento de 4,2% a los salarios mínimos (y una expectativa similar para los contractuales) implica en realidad un pobre incremento de poder de compra de 0,36%, que probablemente haya sido absorbido con la inflación de tan sólo enero de 2012. De hecho, conforme a las declaraciones del gobernador del Banco de México, Agustín Carstens, de enero de 2012, la inflación podría superar el 4% en 2012. Más delicado aún es el hecho de que ante el deterioro ambiental, la severa sequía que ha sufrido México en el ciclo de invierno 2011-2012 y el incremento en los precios internacionales de las materias primas, se genere un incremento de precios significativamente mayor en los productos de primera necesidad y particularmente en los alimenticios. Como en México más de la mitad de la población se encuentra, según el Consejo Nacional de Evaluación de Políticas para el Desarrollo, en situación de pobreza, el incremento en los precios alimentarios reducirá más la posibilidad de fortalecer el mercado interno de los productos no alimenticios.

Asociado a lo anterior, la inflación puede activarse por la inestabilidad en los mercados financieros, particularmente por especulación de divisas. El debilitamiento del euro junto con el endeudamiento público en Estados Unidos favorece la búsqueda de ganancias comprando y vendiendo oro y divisas, lo que afecta más las monedas de los países débiles y altamente abiertos, como México.

Por último, los ajustes en el gasto y las importaciones de los países ricos, especialmente de los Estados Unidos, puede implicar un incremento en las importaciones superior al de las exportaciones, una reducción en las remesas de los migrantes y un mayor costo por intereses del pago de la deuda externa (pública y privada) de México. En otros términos, habría un deterioro en la cuenta corriente de la balanza de pagos. Como el mercado interno adquiere crecientemente productos importados, un fortalecimiento de éste también podría implicar un mayor deterioro de las cuentas externas del país, por lo que difícilmente podrá impulsársele de forma amplia. Dada la estructura arancelaria de México, un incremento en el poder de compra podría incentivar la compra de productos nacionales, pero igualmente atizar las importaciones y el déficit.

Estos factores dificultan el que pueda sustituirse el mercado externo por el interno como factor central del crecimiento, a menos que se plan-

teara una estrategia pública distinta a la actual. Sin embargo, parecen re-
troalimentarse en un círculo cerrado las opiniones predominantes en las
instituciones públicas y de interlocutores altamente influyentes. En las
encuestas de expectativas de los especialistas de diciembre de 2011 ([www.
banxico.gob.mx](http://www.banxico.gob.mx)), los consultados reafirmaron que los riesgos se encuen-
tran en la debilidad de los mercados externos, en la inseguridad pública
y en la incertidumbre cambiaria, pero agregan que uno de los principales
riesgos es la ausencia de las reformas estructurales referidas a una mayor
liberalización en los sectores energético, laboral, fiscal, de marco regula-
torio, de desregulación, de seguridad pública y de Estado de derecho. De
hecho, *ceros por ciento* de los especialistas consultados considera un riesgo
los siguientes ítems:

- incertidumbre sobre la situación económica interna
- debilidad del mercado interno
- presiones inflacionarias en nuestro país
- el precio de la exportación de petróleo
- el elevado costo del financiamiento interno
- los niveles de tasas de interés externas
- el aumento en los costos salariales (pues no lo hay)
- la escasez de mano de obra calificada
- la lenta recuperación de los salarios reales

Si a los especialistas no les inquietan los bajos salarios reales, las tasas
de interés que cobran los bancos al pequeño emprendedor, la debilidad
del mercado interno o la incertidumbre interna (en especial de la esfera
real), es natural que lo único que importe sea profundizar en lo mismo
que se está haciendo. Lo mismo resulta de la conferencia presentada por el
Gobernador del Banco de México en la Secretaría de Relaciones Exteriores
el 5 de enero pasado, en la que concluyó: “México se destaca por haber
mejorado sus fundamentos económicos y fortalecido el marco para la
conducción de la política macroeconómica. Política monetaria enfocada
en procurar la estabilidad de precios como ancla nominal, mediante una
política fiscal prudente, un régimen de tipo de cambio flexible y una re-
gulación y supervisión adecuadas del sistema financiero. Estos elementos
han contribuido a mejorar la confianza en la economía nacional y han
permitido atenuar el impacto negativo de choques externos” (Carstens,
2012, www.banxico.gob.mx).

En cuanto a las expectativas de corto plazo, cabe esperar una cierta calma y crecimiento económico hasta el julio de 2012 (cuando habrá elecciones presidenciales) y un deterioro posterior. Las expectativas de los especialistas consultados por el Banco de México marcan una tasa anual de crecimiento del PIB de 4,4% al mes de junio, que disminuiría a 4,09 en julio, a 3,57 en agosto y a 3,2% en diciembre. Evidentemente, este deterioro se acompañaría de una menor generación de inversión, empleo y demanda interna, lo que a su vez concordaría con el deterioro en las expectativas internacionales para el conjunto del año.

Más adelante, la coyuntura de los Estados Unidos tendría mayor influencia. La reducción de gastos a corto plazo y su proyección a lo largo de una década podrían implicar un freno al crecimiento económico de ese país y, por ende, a la generación de empleo. Igualmente, puede afectar el nivel de importaciones así como el desarrollo tecnológico y programas sociales prioritarios, como la reforma al sistema de salud planteado por Obama. En términos sociales, la concentración del ingreso podría recrudecerse. En cuanto a las repercusiones internacionales, particularmente sobre México, cabría esperar mayores problemas para exportar a Estados Unidos y, en contraste, una mayor presión para aumentar la importación mexicana de productos norteamericanos. De persistir, podría generarse un déficit comercial externo tendencialmente creciente y, con ello, una pérdida de reservas y el debilitamiento de la paridad cambiaria.

III. Conclusión

Si en algo hay certidumbre es en la expectativa de una profunda incertidumbre en el corto y mediano plazos.

A raíz de la recesión de 2008-2009, el discurso compartido del G-7, del G-8, del G-20, de las principales entidades financieras de la época y del que sería el presidente de los Estados Unidos era la necesidad ineludible de realizar una profunda reestructuración del sistema financiero internacional, entendiendo por ello los criterios de funcionamiento de los mercados bursátiles, de las políticas bancarias de otorgamiento de crédito, de los mecanismos reguladores de los bancos centrales, de las formas de aseguramiento de sociedades hipotecarias, de la validación de las empresas calificadoras, de la solidez operativa de aseguradoras y reaseguradoras, etc. Nada de esto

ha ocurrido entre el estallido de aquella recesión y el momento actual. Hay ahora otro alto riesgo del estallido de un nuevo y profundo ciclo recesivo, ahora impulsado por los problemas financieros de los gobiernos.

Los Estados Unidos tendrán que efectuar grandes recortes de gasto en los próximos diez años. Conforme a las reglas para el establecimiento del nuevo techo de deuda gubernamental (16,8 billones de dólares), ese país deberá recortar gastos por 2,4 billones entre 2012 y 2021. El recorte a 2021 equivale a 57% del PIB total de América Latina y el Caribe y más del doble del PIB de México.

Las capacidades productivas, nacionales e internacionales, se mantienen más allá de los avatares bursátiles. Sin embargo, de no atender prioritariamente la sustentabilidad, la distribución del ingreso y, en términos de los principios de la economía social de mercado, la solidaridad, la subsidiariedad y el bien común, la competencia financiera no traerá el bienestar que debe proponerse. En términos de Michel Aglietta y André Orlean: “Las instituciones financieras pueden diferenciarse de nuevo, conocer las condiciones de la circulación de los instrumentos que emiten, analizar las demandas de crédito individuales, elaborar rutinas de administración en las reglas monetarias que les permiten funcionar... Pero ello implicaría reestructurar el conjunto del sistema financiero” (Aglietta - Orlean, 1982, pág. 22).

Tabla 1
Balances primario, presupuestario, no
presupuestario y público de México, 2007-2011
(millones de pesos)

| | Balance primario⁵ | Balance presupuestario | Balance no presupuestario | Balance público |
|------|-------------------------------------|-------------------------------|----------------------------------|------------------------|
| 2007 | 247.004 | 3,282 | 1,529 | 4,810 |
| 2008 | 216.501 | (11.682) | 3,737 | (7.946) |
| 2009 | (7.692) | (271.691) | (1.795) | (273.486) |
| 2010 | (113.725) | (373.505) | 2.985 | (370.520) |
| 2011 | (78.122) | (360.219) | 4.728 | (355.491) |

Fuente: elaboración propia a partir de http://www.hacienda.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Informacion_mensual/Paginas/finanzas_publicas.aspx los informes.

Tabla 2
Márgenes de sobrevaluación y subvaluación
peso-dólar, 1997-2011

| | Paridad Inflación | | Inflación | Índice de Precios | OP Mex/ IPEU | Tipo de Cambio | Margen (%) | |
|--------|-------------------|----------|------------------|-------------------|----------------|----------------|-------------|---------------|
| | Nominal 1 | México 2 | Estados Unidos 3 | México | Estados Unidos | | Real | Sub Valuación |
| Dic-97 | 8.0833 | | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 1 | 8.0833 | 0 |
| Dic-98 | 9.8650 | 18.61 | 1.6 | 118.61 | 101.60 | 1.16742126 | 9.43661627 | -4.34246052 |
| Dic-99 | 9.5143 | 12.32 | 2.7 | 133.22 | 101.34 | 1.27677464 | 10.32055248 | 8.474112412 |
| Dic-00 | 9.5997 | 8.96 | 3.4 | 145.16 | 107.89 | 1.34542906 | 10.87550675 | 13.29006896 |
| Dic-01 | 9.1423 | 4.40 | 1.6 | 151.55 | 109.62 | 1.38250782 | 11.17522544 | 22.23647703 |
| Dic-02 | 10.3125 | 5.70 | 2.4 | 160.18 | 112.25 | 1.42706129 | 11.53536454 | 11.85808039 |
| Dic-03 | 11.2360 | 3.98 | 1.9 | 166.56 | 114.38 | 1.45619071 | 11.77082635 | 4.759935465 |
| Dic-04 | 11.2648 | 5.19 | 3.3 | 175.20 | 118.16 | 1.4828335 | 11.98618803 | 6.403913352 |
| Dic-05 | 10.7109 | 3.33 | 3.4 | 181.04 | 122.17 | 1.48182965 | 11.97807359 | 11.83069201 |
| Dic-06 | 10.8755 | 4.05 | 2.5 | 188.37 | 125.23 | 1.5042378 | 12.15920544 | 11.80364521 |
| Dic-07 | 10.8662 | 3.76 | 4.1 | 195.45 | 130.36 | 1.49932483 | 12.11949237 | 11.53386071 |
| Dic-08 | 13.4226 | 6.53 | 0.1 | 208.22 | 130.49 | 1.5956351 | 12.89799723 | -3.908354365 |
| Dic-09 | 12.8631 | 3.57 | 2.8 | 215.65 | 134.15 | 1.60758684 | 12.99460674 | 1.022356503 |
| Dic-10 | 12.3885 | 3.06 | 1.4 | 22.25 | 136.02 | 1.63390434 | 13.20733896 | 6.609669936 |
| Sep-11 | 13.4350 | 3.14 | 3.8 | 229.23 | 141.19 | 1.62351535 | 13.12336166 | -2.319600593 |

1. Tipo de cambio para solventar obligaciones en moneda extranjera. Fuente: www.banxico.org.com, Mercado de Cambios.

2. BIE INEGI.INPC con respecto a diciembre del año anterior.

3. www.inegi.gob.mx, Indicadores internacionales.

4. Año base 1997: X: 110,431 MDp; M: 109808 Mdp.

El subrayado indica subvaluación.

Tabla 3
Tasas de inflación para canastas de alternativas:
México, 2007-2011

| Incremento anual precios (variación Dic. a Dic.) | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| INPC (Banco de México – INEGI) | 3,8% | 6,5% | 3,6% | 4,4% | 3,8% |
| Costo Canasta Alimentaria rural (CONEVAL) | 3,55% | 10,60% | 4,39% | 4,43% | 6,03% |
| Costo Canasta Alimentaria urbana (CONEVAL) | 4,39% | 9,60% | 4,68% | 4,92% | 5,45% |
| Costo Canasta Alimentaria y no alimentaria rural (CONEVAL) | 3,18% | 8,44% | 3,85% | 4,37% | 4,81% |
| Costo Canasta Alimentaria y no alimentaria urbana (CONEVAL) | 3,29% | 7,38% | 3,56% | 5,03% | 4,14% |
| Inflación de la Canasta Básica (INEGI) | 4,03% | 8,32% | 3,55% | 4,19% | 5,81% |
| INPC para ingresos familiares ≤ un salario mínimo | 4,25% | 8,06% | 3,60% | 4,03% | 4,10% |
| INPC para ingresos familiares > uno y hasta tres salarios mínimos | 4,04% | 8,07% | 3,43% | 4,57% | 4,22% |
| INPC para ingresos familiares > tres y hasta seis salarios mínimos | 3,89% | 7,36% | 3,48% | 4,54% | 4,11% |
| INPC para ingresos familiares > seis salarios mínimos. | 3,66% | 5,98% | 3,63% | 4,33% | 3,66% |

Fuentes: INEGI, Banco de Información Económica (www.inegi.org.mx) y CONEVAL (www.coneval.gob.mx).

Tabla 4
PBI per cápita Dls. constantes 2000

| Cuentas nacionales | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | TMCA | Lugar abs | Lugar TMCA |
|--------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|-------|-----------|------------|
| Argentina | 7.706,7 | 7.291,6 | 6.433,7 | 6.935,6 | 7.490,1 | 8.098,2 | 8.696,3 | 9.353,5 | 9.884,9 | 9.869,6 | 2,79 | 1 | 7 |
| Belize | 3.301,8 | 3.384,9 | 3.476,7 | 3.716,3 | 3.803,4 | 3.835,3 | 3.930,2 | 3.883,6 | 3.949,7 | 3.871,2 | 1,78 | 10 | 14 |
| Bolivia | 1.009,7 | 1.006,0 | 1.010,5 | 1.017,3 | 1.039,3 | 1.064,9 | 1.095,6 | 1.125,0 | 1.173,3 | 1.191,9 | 1,86 | 19 | 13 |
| Brasil | 3.701,8 | 3.698,0 | 3.743,8 | 3.736,0 | 3.898,9 | 3.974,2 | 4.086,6 | 4.290,8 | 4.470,1 | 4.402,5 | 1,94 | 9 | 12 |
| Chile | 4.898,5 | 5.003,8 | 5.055,1 | 5.195,5 | 5.450,5 | 5.693,2 | 5.892,3 | 6.100,4 | 6.262,0 | 6.106,1 | 2,48 | 9 | 9 |
| Colombia | 2.511,8 | 2.512,2 | 2.533,9 | 2.591,8 | 2.687,8 | 2.771,6 | 2.912,9 | 3.067,8 | 3.105,8 | 3.087,1 | 2,32 | 12 | 10 |
| Costa Rica | 4.058,7 | 4.016,5 | 4.049,3 | 4.225,1 | 4.325,3 | 4.502,7 | 4.822,2 | 5.131,9 | 5.206,4 | 5.084,6 | 2,54 | 7 | 8 |
| Cuba | 2.759,9 | 2.840,3 | 2.873,8 | 2.976,6 | 3.142,8 | 3.490,1 | 3.908,1 | 4.190,4 | 4.362,9 | 4.426,2 | 5,39 | 8 | 1 |
| Ecuador | 1.323,3 | 1.368,3 | 1.397,9 | 1.427,0 | 1.535,3 | 1.605,4 | 1.663,3 | 1.679,3 | 1.782,2 | 1.770,0 | 3,28 | 15 | 5 |
| El Salvador | 2.210,4 | 2.236,9 | 2.280,4 | 2.325,5 | 2.360,7 | 2.430,0 | 2.522,1 | 2.620,5 | 2.672,9 | 2.566,1 | 1,67 | 14 | 16 |
| Guatemala | 1.531,4 | 1.529,3 | 1.549,7 | 1.549,9 | 1.559,3 | 1.570,6 | 1.614,5 | 1.674,3 | 1.687,3 | 1.654,4 | 0,86 | 16 | 19 |
| Haití | 427,2 | 415,8 | 408,1 | 403,2 | 382,9 | 383,6 | 385,9 | 392,3 | 389,1 | 393,8 | -0,90 | 21 | 21 |
| Honduras | 1.152,9 | 1.159,9 | 1.179,2 | 1.208,5 | 1.258,3 | 1.308,0 | 1.366,1 | 1.423,4 | 1.450,6 | 1.394,9 | 2,14 | 18 | 11 |
| México | 6.434,4 | 6.349,0 | 6.320,4 | 6.334,3 | 6.518,1 | 6.657,0 | 6.916,7 | 7.072,3 | 7.104,8 | 6.609,9 | 0,30 | 3 | 20 |
| Nicaragua | 772,2 | 783,2 | 778,4 | 787,8 | 819,1 | 843,2 | 866,6 | 881,7 | 894,2 | 869,8 | 1,33 | 20 | 17 |
| Panamá | 3.939,2 | 3.888,0 | 3.902,0 | 3.991,8 | 4.216,3 | 4.441,2 | 4.737,8 | 5.222,7 | 5.656,4 | 5.744,2 | 4,28 | 5 | 2 |
| Paraguay | 1.326,5 | 1.326,3 | 1.299,3 | 1.322,8 | 1.351,1 | 1.363,6 | 1.396,5 | 1.463,9 | 1.521,4 | 1.437,5 | 0,90 | 17 | 18 |
| Perú | 2.051,6 | 2.026 | 2.098 | 2.153,1 | 2.230,7 | 2.352,9 | 2.504,2 | 2.694,4 | 2.923,9 | 2.915,7 | 3,98 | 13 | 3 |
| Rep. Dominicana | 2.763,5 | 2.769,5 | 2.885 | 2.834 | 2.828,3 | 3.045,5 | 3.322,3 | 3.553 | 3.688,1 | 3.764 | 3,49 | 11 | 4 |
| Uruguay | 6.208,6 | 5.985,8 | 5.325,4 | 5.444,5 | 6.089,9 | 6.489,4 | 6.929 | 7.426 | 8.035,7 | 8.238,3 | 3,19 | 2 | 6 |
| Venezuela | 4.710,7 | 4.779,7 | 4.276,5 | 3.873,9 | 4.501,1 | 4.879,3 | 5.269,3 | 5.602,9 | 5.773,5 | 5.493,2 | 1,72 | 6 | 15 |

Notas

1. Banco Mundial, [www.worldbank.org. http://databank.worldbank.org/ddp/home.do?Step=1&id=4](http://databank.worldbank.org/ddp/home.do?Step=1&id=4), consultado el 22 de febrero del 2012.
2. Los censos de EU registraron 7,48 millones de trabajadores mexicanos en 2008, 7,51 en 2009 y 7,58 en 2010.
3. En 2008 disminuyeron a 25.139 y en 2009, a 21.245. En 2010 repuntaron ligeramente a 21.271. Así, la recesión 2008-2009 implicó una caída de 18,4% en el monto percibido (4.805 millones de dólares) y la recuperación 2010-2011, un repunte de 7% (1.486 millones).
4. El dato de 2011 se contrastó contra el PIB promedio del período del cuarto trimestre de 2010 al tercero de 2011, por no estar aún disponible el PIB del cuarto trimestre de 2011.
5. El déficit primario es el (...) "resultado que se obtiene de comparar ingresos y egresos totales del sector público, excluyendo los intereses

de la deuda. Este concepto mide la parte del déficit fiscal sobre la cual se puede ejercer control directo, ya que el servicio de la deuda es en gran medida gasto condicionado por la economía en general”.

El Balance presupuestario es (...) “el saldo que resulta de comparar los ingresos y egresos del Gobierno Federal más los de las entidades paraestatales de control presupuestario directo”. El no presupuestario refiere a las entidades sujetas a control. Indirecto.

El balance económico es (el...) resultado positivo (superávit), o negativo (déficit), de la confrontación entre los ingresos y los egresos del Gobierno Federal y de las entidades paraestatales de control presupuestario directo e indirecto (por Ley algunas las empresas paraestatales están sujetas a un control presupuestal directo por parte del Congreso, pero otras no, el control sobre de ellas es a través de otras dependencias).

El Balance por intermediación financiera es resultante de las operaciones realizadas por (...) las instituciones nacionales de crédito, organismos auxiliares, instituciones nacionales de seguros y fianzas y demás instituciones o entidades legalmente autorizadas para constituirse como medios de enlace, entre el acreditante de un financiamiento y el acreditado, obteniendo una comisión por su labor de concertar los créditos en los mercados de dinero nacionales e internacionales.

El Balance del sector público o balance financiero es el (...) “resultado que se obtiene de sumar el balance económico y el resultado del uso de recursos para financiar a los sectores privado y social (déficit o superávit por intermediación financiera). Resultado que se obtiene de sumar al balance del Gobierno Federal el déficit o superávit de las entidades paraestatales de control presupuestario directo e indirecto y el resultado del uso de recursos para financiar a los sectores privado y social. (www.shcp.gob.mx, Glosario de términos más usuales de la administración Pública Federal).

6. La balanza en Cuenta Corriente es el (...) componente de la balanza de pagos donde se registra el comercio de bienes y servicios y las transferencias unilaterales de un país con el exterior. Las principales transacciones de servicios son los viajes y el transporte; y los ingresos y pagos sobre inversiones extranjeras. Las transferencias unilaterales se refieren a regalías hechas por los particulares y el gobierno a los extranjeros, y a regalías recibidas de extranjeros. La exportación de bienes y servicios y el ingreso de transferencias unilaterales entran en la cuenta corriente como créditos (con signo positivo) porque llevan el recibo de pagos provenientes de extranjeros. Por otra parte, la importación de bienes y servicios y el otorgamiento de transferencias unilaterales se registran como débitos (con signo negativo) porque significa el pago a extranjeros” (www.shcp.gob.mx, Glosario de términos más usuales de la administración Pública Federal).
7. La cuenta de capital es el (...) “componente de la balanza de pagos que muestra el cambio en los activos del país en el extranjero y de los ac-

tivos extranjeros en el país, diferentes a los activos de reserva oficial. Esta cuenta incluye inversiones directas, la compra o venta de valores extranjeros y los pasivos, bancarios y no bancarios, con extranjeros por parte del país durante el año. Los incrementos en los activos del país en el exterior y las disminuciones de los activos extranjeros en el país, diferentes de los activos de la reserva oficial, representan salidas de capital o débitos en la cuenta de capital del país porque llevan pagos a extranjeros. Por otra parte, las disminuciones en los activos del país en el exterior y los aumentos de los activos extranjeros en el país representan ingresos de capital o créditos porque conducen al ingreso de pagos provenientes de extranjeros" (www.shcp.gob.mx, Glosario de términos más usuales de la administración Pública Federal).

8. Los datos de Cuenta Corriente y Cuenta de Capital en Balanza de pagos fueron tomados del Banco de México (WWW.Banxico.gob.mx). El PIB en dólares usado para estas comparaciones se tomó de: <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDPMKTP.CD>.
9. Los siguientes datos están tomados del "Tipo de cambio para solventar obligaciones pagaderas en moneda extranjera" (www.banxico.gob.mx).
10. Las referencias de las tasas de interés han sido tomadas del Banco de México, www.banxico.gob.mx.
11. Datos tomados de Banco de México, Indicadores Básicos de Tarjetas de Crédito, datos a octubre de 2011.
12. Los datos del Índice de precios y cotizaciones mensuales fueron tomados de las series mensuales del Banco de México sobre el IPC (www.banxico.gob.mx). La actualización al 20 de febrero de 2012 fue tomada de la Bolsa Mexicana de Valores (www.bmv.com.mx).
13. Según el Buró Nacional de Investigación Económica (NBER, por sus siglas en inglés), una recesión implica una caída significativa en la actividad económica y que dura más de unos pocos meses y afecta el empleo, el ingreso personal, la producción industrial, y las ventas en el sector manufacturero y minorista (tomado de CNNExpansión, 8 de enero 2008).
14. La onza de oro se cotizaba en mayo de 2007 en 7.080 pesos. En febrero del año siguiente alcanzó los 10.387, pero bajó a 9.269 para agosto de ese mismo año. Desde entonces tuvo un aumento continuo hasta noviembre de 2011, en que se cotizó en 23.762 pesos (3,4 veces su cotización de mayo de 2007). Sin embargo, en diciembre cayó su precio 10,1%. Fuente: www.banxico.gob.mx.
15. Principalmente a través de organismos y empresas públicas, en las que se incrementó el saldo de su deuda en 317%, pasando de 9.869 Mdd a 41.101.

16. La mayor parte de la continuación de este apartado ha sido tomada de Román, Ignacio, "El valor de la democracia no cotiza en la bolsa de valores", en *Análisis Plural*, ITESO, 1er semestre de 2012.

Referencias bibliográficas

- AGLIETTA, MICHEL - ORLÉAN, ANDRÉ (1982). *La violencia de la moneda*, Ed. Siglo XXI. México.
- BANCO DE MÉXICO (2011). Encuesta de expectativas de los especialistas del sector privado, diciembre de 2011, en <http://www.banxico.org.mx/informacion-para-la-prensa/comunicados/resultados-de-encuestas/expectativas-de-los-especialistas/%7BAB671C63-14A7-379A-811B-617572080888%7D.pdf>.
- BANCO DE MÉXICO (2011). Indicadores Básicos de Tarjetas de Crédito, octubre 2011. <http://www.banxico.org.mx/sistema-financiero/publicaciones/ reporte-de-tasas-de-interes-efectivas-de-tarjetas-/%7B2483E349-E97C-DDA9-A463-6AC89457A214%7D.pdf>.
- _____. Mercado Cambiario, tipo de cambio para solventar obligaciones pagaderas en moneda extranjera, en <http://www.banxico.gob.mx/Sie-Internet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarCuadro&idCuadro=CF86§or=6&locale=es>.
- _____. Reporte sobre las Reservas Internacionales y la Liquidez en Moneda Extranjera, en <http://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarCuadro&idCuadro=CF456§or=4&locale=es>.
- _____. Tasas de Interés, tasas y precios de referencia en el mercado de valores, secciones a. Valores Públicos. b. Tasas de interés de crédito a los hogares (CAT), en <http://www.banxico.gob.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarDirectorioCuadros§or=18§orDescripcion=Tasas>.
- _____. Mercado de Valores, Valores en Circulación, Bolsa Mexicana de Valores, Índice de Precios y Cotizaciones, en <http://www.banxico.gob.mx/portal-mercado-valores/index.html>.
- _____. (2012). Estadísticas, sección Balanza de Pagos, en <http://www.banxico.gob.mx/estadisticas/estadisticas-politica-monetar.html>.
- BANCO DE MÉXICO - SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES. Evolución reciente de la economía mexicana, 5 enero 2012, en <http://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-discursos/discursos-y-presentaciones/presentaciones/%7BE0064DBE-D73A-2AC0-3101-04860F1E5EDC%7D.pdf>.
- BANCO MUNDIAL. Informe sobre el Desarrollo Mundial 2010, en www.worldbank.org.
- _____. World databank, en <http://databank.worldbank.org/ddp/home.do?Step=1&id=4>. <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD>. www.CNNExpansion.com.mx.

- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (2010). *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2010*, en http://websie.eclac.cl/anuario_estadistico/anuario_2010/docs/Anuario%20Estadistico_2010.pdf.
- COMISIÓN NACIONAL DE LOS SALARIOS MÍNIMOS (CONASAMI) idem. Tabla de salarios mínimos generales y profesionales por área geográfica, en http://www.conasami.gob.mx/t_sal_mini_prof.html.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS DEL DESARROLLO (CONEVAL), Medición de la Pobreza, Evolución del Costo de la Canasta Alimentaria, Contenido y Valor de la Canasta Básica: http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/medicion/Pobreza_2010/Lineas_de_bienestar_07022012.es.do.
- CORONA VÁZQUEZ, RODOLFO (2008). Dimensión del fenómeno migratorio en México, presentación ante el Foro Consultivo Científico y Tecnológico, COLEF, Tijuana, febrero 2008.
- INSTITUTO NACIONAL DE GEOGRAFÍA Y ESTADÍSTICA (INEGI). Censo de Población y Vivienda 2010. Consulta interactiva de datos. <http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/consulta.asp?p=17118&c=27769&s=est>.
- _____. Banco de Información Económica, BIE, (<http://dgcnesyp.inegi.org.mx/cgi-win/bdieinti.exe>).
- _____. Censo de Población y Vivienda 2005. Consulta interactiva de datos. <http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/consulta.asp?p=10215&c=16851&s=est>.
- _____. Encuesta Nacional de Ocupación y empleo 2005-2001, Consulta en línea: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/encuestas/hogares/regulares/enoe/Default.aspx>.
- NATIONAL BUREAU OF ECONOMIC RESEARCH. Determination of the December 2007 Peak in Economic Activity, NBER Cambridge, 2008, <http://www.nber.org/dec2008.pdf>.
- ROMÁN, IGNACIO. El valor de la democracia no cotiza en la bolsa de valores, en *Análisis Plural*, ITESO, 1er semestre de 2012.
- SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (SHCP). Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas y Deuda Pública: http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadísticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Informacion_mensual/Paginas/finanzas_publicas.aspx; http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadísticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Informacion_mensual/Paginas/deuda_publica.aspx.
- _____. Glosario de términos más usuales de la administración Pública Federal, http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/1998/cuenta_publica/Glosario/glosario.htm.
- _____. Paquete Económico 2011, <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/Paginas/PaqueteEconomico.aspx>.
- THE WORLD BANK. Databank, consultado durante enero y febrero del 2012: <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD>.

_____. World Development Indicators 2010, The World Bank, Washington, abril 2010.

US CENSUS BUREAU. Current Population Survey (2005-2010), <http://www.census.gov/population/foreign/data>.

RESUMEN

La economía mexicana es internacionalmente una de las más abiertas y, simultáneamente, la más dependiente de los Estados Unidos. Desde los años ochenta se reorientó la estrategia económica hacia el mercado externo en detrimento del interno. Actualmente, el externo se encuentra amenazado por expectativas recesivas, en tanto que el interno está profundamente debilitado, lo que impone un panorama delicado en las expectativas económicas y sociales. El comportamiento productivo y distributivo es particularmente pobre, lo que puede agravarse ante mayores dificultades para exportar, reactivar demanda interna, generar empleo, mejorar la distribución del ingreso, innovar y promover la sustentabilidad. La situación financiera es menos apremiante: baja inflación, altas reservas internacionales, relativa estabilidad del tipo de cambio, déficit fiscal cercano a cero y baja deuda pública externa. ¿Cómo mantener la relativa estabilidad financiera y simultáneamente revertir el deterioro de las condiciones productivas y sociales? Tal es el reto en el convulsionado entorno internacional.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXIX – N° 1 - Marzo, 2012

España: el gran desafío de volver a crecer

Anne Grüttner

I. *From boom to bust*: cómo se generó la crisis española

A. Los años del *boom*

Desde la introducción del euro en 1999 hasta el estallido de la crisis financiera global, España creció en promedio un 3,3%, lo que dentro del grupo de los Estados fundadores del euro sólo se vio superado por Irlanda y Luxemburgo. Sin embargo, la alta tasa de crecimiento se debió en buena medida al sector inmobiliario. En el marco de la introducción del euro, las tasas reales cayeron a niveles sin precedentes en España y alimentaron la demanda de créditos hipotecarios y para consumo.

Durante estos años de bonanza, el Estado español pudo sanear sus finanzas. En efecto, el superávit fiscal creció a partir de 2002 en forma permanente y alcanzó su punto máximo en 2007 con un superávit fiscal de 2,2%, el mayor valor desde la llegada de la democracia. A su vez, el endeu-

ANNE GRÜTTNER

Estudió sinología en la Universidad de Hamburgo y en la Chinese University de Hong Kong. Maestría en finanzas públicas (Universidad de Londres). Corresponsal para el semanario alemán *Focus* en Beijing, China (1996 - 1999). Corresponsal del diario económico y financiero *Handelsblatt* en Buenos Aires (1999-2007). Actualmente es corresponsal del mismo diario para España y Portugal con sede en Madrid.

damiento público retrocedió en forma constante, para ubicarse en 2007 en un 36%, medido en términos del PBI, siendo ésta una de las grandes diferencias entre España y Grecia. Aún hoy la deuda de España se ubica claramente por debajo del promedio de la eurozona.

Sin embargo, en gran parte el *boom* careció de sustento. La construcción y los sectores afines aportaban en esos años casi una tercera parte del crecimiento. La participación de la construcción pasó de menos del 8% en 1999 a más del 11% en 2008; la participación del sector crediticio y de seguros, así como del sector inmobiliario, pasó en el mismo período de algo menos del 19% a casi un 23%. La mayor parte correspondió a terrenos y viviendas, con una participación del 17% en momentos de máximo *boom*. Los salarios exorbitantes que el sector pagaba a la mano de obra escasa, así como la absorción del volumen de créditos por parte de la construcción y del sector inmobiliario, perjudicaron a la industria. Su participación en el PBI cayó de más del 21% a un 17%. También el sector externo se deterioró en esos años en términos del PBI. El déficit comercial se incrementó entre 1999 y 2008 en 10.000 millones de euros, hasta situarse en más de 60.000 millones de euros, dado que a un aumento de las importaciones se oponía una caída de las exportaciones.

El *boom* de la construcción y la burbuja inmobiliaria resultante se reflejaron en la cantidad de viviendas en construcción y terminadas por año. En el caso de las viviendas terminadas, el número prácticamente se duplicó entre 1999 y 2006, pasando de casi 300.000 a casi 600.000 en 2007.

B. El colapso del sector inmobiliario: otoño de 2007 a septiembre de 2008

Según datos de la consultora inmobiliaria TINSA, los precios de las viviendas aumentaron a lo largo de cinco años a razón de un 30% por año, hasta alcanzar su pico máximo en 2007. En diez años, los precios promedio de departamentos y casas llegaron a triplicarse. Un departamento de tres ambientes ubicado a 30 kilómetros de Madrid costaba en 2007 aproximadamente 450.000 euros.

Pero en el segundo semestre de 2007 la economía empezó a enfriarse notablemente y las cotizaciones de las acciones de las grandes constructoras en la Bolsa de Madrid comenzaron a caer. La caída se vio precipitada por la crisis financiera y económica global, a pesar de que los bancos es-

pañoles, a diferencia de las instituciones crediticias alemanas, británicas o francesas, prácticamente no habían invertido en hipotecas *subprime* norteamericanas.

La crisis inmobiliaria fue la principal responsable del rápido deterioro de las finanzas públicas. Sobre todo los ingresos en concepto de impuesto inmobiliario, pero también del impuesto sobre las sociedades, cayeron en 2007 y 2008 en cerca del 50%. El colapso de la industria de la construcción y del sector inmobiliario rápidamente llevó a un creciente desempleo y, por ende, a menos consumo, por lo que disminuyeron considerablemente los ingresos derivados del impuesto sobre la renta de las personas físicas y el impuesto al valor agregado.

C. La crisis financiera internacional: 2008 a 2009

El impacto negativo de la crisis inmobiliaria española se vio potenciado por la crisis financiera internacional, que tuvo su origen en la crisis de las hipotecas *subprime* en Estados Unidos. La crisis llegó a su máxima expresión con el colapso del banco de inversión Lehman Brothers en 2008 y terminó por secar los canales de crédito globales.

En principio, la banca española se rige por un modelo de negocios conservador basado en la colocación de depósitos y la concesión de créditos. A diferencia de sus colegas en Alemania, Gran Bretaña y Francia, la banca española prácticamente no debió contabilizar cargos directos por hipotecas *subprime* estadounidenses. Pero la desconfianza generalizada de los mercados financieros frente al sector bancario también incluyó a España. Los inversores compararon la crisis inmobiliaria en España con aquella de Estados Unidos e Irlanda y asumieron, no sin cierta razón, un incremento similar de quebrantos. No obstante, la superintendencia de bancos española, que depende del Banco de España, puede arrogarse el mérito de haber evitado una evolución catastrófica similar a la de Estados Unidos o Irlanda gracias a su política de supervisión conservadora, que incluye la obligación de los bancos de destinar una parte de las ganancias de épocas de bonanza a reservas anticíclicas que en épocas de crisis sirven de colchón. Aun así, en el marco de la crisis financiera global, los bancos españoles encontraron dificultades para financiarse en el mercado de capitales. Como consecuencia de ello, los créditos comenzaron a enrarecerse súbitamente, lo que supuso una carga adicional para la economía.

Al igual que los gobiernos de casi todos los demás países grandes de la UE, el gobierno español intentó hacer frente a la crisis con un importante paquete de medidas económicas de más del 4% del PBI. Todos los contribuyentes fueron beneficiados con un reintegro anual a término de 400 euros. Se suspendió el impuesto al patrimonio y se otorgó una prima por desguace para automóviles y bienes durables por valor de 500 euros. El sector inmobiliario fue apoyado mediante una reducción del impuesto al valor agregado al 8% para las construcciones. Las jubilaciones se incrementaron en un 6% y se otorgó un pago de 2.500 euros por única vez por cada nacimiento, así como subsidios de alquiler a jóvenes arrendatarios. El sector de la construcción fue apuntalado con numerosos proyectos de infraestructura. En la primavera de 2010, el gobierno del primer ministro José Luis Rodríguez Zapatero aprobó el Plan Extraordinario de Infraestructuras por valor de 17.000 millones de euros, de los cuales el 70% debía destinarse a obras de ampliación de la red ferroviaria y el restante 30%, a la ampliación de la red vial.

Todo esto, sumado a la fuerte caída de los ingresos tributarios en razón de la retracción económica, llevó a que el superávit fiscal del 2,2% de España en el año 2007 se transformara en un déficit superior al 11% en 2009. Esto a su vez fue determinante para que España se viera arrastrada por la crisis europea del endeudamiento.

D. La crisis europea de endeudamiento

Con el comienzo de la crisis griega en la primavera de 2010, España quedó en la mira de los mercados financieros y, por ende, de los socios de la UE y del euro, en razón de su sorpresivo elevado déficit fiscal, que en 2009 se ubicó en más del 11%. El gobierno socialista del primer ministro José Luis Rodríguez Zapatero, presionado por la Comisión Europea en Bruselas, se vio obligado a dar un brusco golpe de timón y aplicar una política fiscal restrictiva.

De acuerdo con los planes actuales, el endeudamiento nuevo deberá reducirse hasta el año 2013 al 3%, en consonancia con el límite superior de déficit del Pacto Europeo de Estabilidad y Crecimiento. Ya a mediados de 2010, el gobierno de Zapatero recortó a tal efecto los sueldos en el sector público y congeló en 2011 los salarios y las pensiones de los servidores públicos en el nivel de 2010, es decir, determinó que no

habría el habitual ajuste por inflación. Asimismo, el 1 de junio de 2010 se incrementó el impuesto al valor agregado en dos puntos porcentuales, de 16% a 18%.

La crisis del endeudamiento y la política de austeridad resultante se sumaron así a la crisis inmobiliaria, que seguía afectando fuertemente a la economía española y arrojaron el país a una profunda crisis. Según los pronósticos de la Unión Europea y del FMI, la crisis económica e inmobiliaria alcanzaría su punto máximo este año. España sólo podrá salir de esta crisis y retornar al sendero de un crecimiento sostenido mediante profundos cambios en numerosos sectores de la estructura económica.

II. La crisis y sus síntomas

A. Desempleo récord con tendencia en alza

El mercado laboral es el talón de Aquiles de España. Incluso en el pico del *boom* de 2007, el desempleo no cayó por debajo del 8%. En gran parte, eso se debe al crecimiento de la población activa que, a su vez, se explica a partir de la masiva inmigración de mano de obra extranjera durante la época de más crecimiento y la mayor inserción de la mujer en el mercado laboral.

La crisis del sector de la construcción en otoño de 2007 disparó una ola de despidos. Rápidamente, el recorte de empleos se extendió a todos los sectores económicos y el índice de desempleo se duplicó hasta situarse en el 20% en 2011 y ahora orilla el 23% (INE, 2011).

España padece, además, un desempleo juvenil particularmente alto, que se acerca al 50%. En parte, eso se debe a que muchos jóvenes abandonaron anticipadamente la escuela y los institutos de formación, tentados por los altos salarios que ofrecía el sector de la construcción durante el *boom*. Finalizada la etapa de crecimiento, la demanda de mano de obra no calificada retrocedió fuertemente y es hoy muy baja. Por otro lado, el sistema de formación de España, igual que el de muchos otros países, no tiene una orientación práctica adecuada, lo que determina que muchas empresas sean renuentes a tomar a jóvenes sin experiencia laboral.

Asimismo, el mercado laboral español está fuertemente polarizado. Por un lado existen contratos temporarios que prácticamente no gozan

de ningún tipo de protección contra despido y que hacen a una tercera parte del mercado laboral. A este personal contratado se opone, por el otro, una plantilla de empleados fijos con una protección contra despido muy rígida. En consecuencia, la primera ola de despidos afectó a los contratados temporalmente.

Pero a medida que se prolongaba la crisis, más y más empresarios echaron mano a los despidos masivos (recurriendo al Expediente Regulación Empleo - ERE) de empleados fijos. Los elevados costos de la indemnización no pocas veces contribuyeron al cierre de la empresa.

Las leyes laborales españolas tampoco dejaban a las empresas margen para recurrir a otras alternativas que no fueran el despido. No existía prácticamente ninguna posibilidad de introducir una jornada laboral reducida o de aplicar un ajuste general de la jornada laboral y de los salarios en función de la crisis. A lo sumo se lograba algo semejante tras largas negociaciones y con un gran esfuerzo burocrático. Por otra parte, los elevados montos por despido, equivalentes a 45 días de salario por cada año trabajado, volvían poco atractivo cualquier ofrecimiento de una empresa de conceder estabilidad laboral contra un recorte salarial.

El elevado índice de desempleo actual no sólo deprime el consumo privado, que sigue constituyendo cerca de dos tercios del producto bruto interno, sino que implica también una carga para las arcas públicas. El sistema de seguridad social cerró el año pasado por primera vez en muchos años en rojo, ya que en virtud de la alta tasa de desempleo obviamente hay menos contribuyentes en el sistema. El desempleo también genera un elevado gasto social público.

B. Impacto de la crisis inmobiliaria y de endeudamiento sobre el sistema financiero

La banca española enfrenta hoy dos grandes problemas. Por un lado tiene en su cartera una gran cantidad de créditos incobrables, fundamentalmente créditos otorgados a compañías constructoras y promotores inmobiliarios, como consecuencia de la crisis en el sector. La falta de venta de viviendas y terrenos desde que colapsó el sector inmobiliario determinó que los tomadores de crédito cayeran en mora. En el marco de la sostenida crisis económica, crece el número de compañías constructoras o comitentes que presentan la quiebra. Asimismo, los bancos aceptan en forma creciente

inmuebles y terrenos en parte de pago de las constructoras en problemas. Según datos del Banco de España, los créditos problemáticos en el sector inmobiliario y de la construcción más los inmuebles en poder de los bancos suman unos 175.000 millones de euros (Banco de España, 2011), lo que es más del 11% del volumen total de créditos. Todos los trimestres, los bancos anuncian nuevas provisiones multimillonarias para estos créditos así como una tasa creciente de créditos incobrables.

El segundo gran problema de los bancos es la falta de liquidez en el marco de la crisis de endeudamiento. Al margen de los grandes bancos nacionales Santander y BBVA, que no dependen exclusivamente del mercado europeo, casi todas las instituciones crediticias tienen problemas para financiarse a través del mercado de capitales. Cuando logran obtener financiamiento, lo hacen a tasas altas, lo que reduce los márgenes de ganancia de por sí magros en razón de las malas condiciones coyunturales, por ello no se puede descartar que algunos bancos lleguen a contabilizar pérdidas este año.

En estas circunstancias aparece como instancia salvadora el BCE, que en diciembre facilitó casi 500.000 millones de euros al sistema bancario europeo a tres años. Los bancos españoles fueron los más beneficiados después de los bancos italianos. En enero, nuevamente 133.000 millones de euros o casi el 40% de todos los créditos del Banco Central Europeo fueron tomados por los bancos y las cajas de ahorro españoles, lo que marcó un pico máximo en la crisis de la deuda.

Los bancos buscan, por una parte, atraer una mayor cantidad de depósitos, ofreciendo tasas muy altas, y al mismo tiempo, reducir los créditos de riesgo siempre que sea posible, limitando sus necesidades de financiamiento, por la otra.

La consecuencia de esta circunstancia es un cepto crediticio que pesa negativamente sobre el sector privado. Según datos de diciembre de 2011, los bancos otorgaron un 2,4% menos de créditos a hogares privados y empresas no financieras que el año anterior (Banco de España, 2012).

No obstante, resulta hasta sorprendente que los bancos hayan podido sobrevivir a más de cuatro años de crisis inmobiliaria y las posteriores crisis internacionales sin poner en serios aprietos las arcas del Estado como sí ocurrió en el caso de Irlanda, país que se vio obligado a recurrir a la UE para salvar sus bancos y que sigue teniendo dificultades para ahorrar los fondos que necesita para amortizar las deudas contraídas por sus institutos financieros.

La política de previsiones genéricas aplicada por el Banco Central en épocas de bonanza salvó al sector y también al contribuyente de caer en el escenario irlandés. Hasta la fecha, los bancos siguen recurriendo a las previsiones genéricas que conformaron con parte de las ganancias obtenidas en épocas de vacas gordas.

Es cierto que tampoco el contribuyente español se salvó totalmente, pero el costo fue mucho menor que en otros países, como Alemania. Hasta ahora, el fondo de rescate FROB aportó unos 18.000 millones de euros para el saneamiento del sector financiero. Buena parte será devuelta por los bancos con intereses. A título de comparación: el fondo de rescate alemán Soffin respalda cuatro bancos con un capital propio de 29.000 millones de euros.

C. Impacto de la desaceleración económica global sobre el sector exportador

En el primer semestre del año pasado, la economía española mostró una leve mejoría, lo que se tradujo en un crecimiento de 0,7% para todo el año 2011. Ya en el tercer trimestre el crecimiento comenzó a estancarse y en los últimos tres meses se aprecia un crecimiento negativo. Esto se debe, por un lado, a la menor demanda por parte del Estado una vez terminados los grandes programas de infraestructura del gobierno de Zapatero, y al recorte de gastos corrientes de los gobiernos regionales con problemas financieros. Por otro lado, y según el análisis trimestral del Banco de España, el crecimiento económico regresivo refleja el debilitamiento a causa de la coyuntura global del sector exportador, últimamente en franca expansión (Banco de España, 2012). El sector exportador había sido en los trimestres anteriores la columna vertebral del crecimiento.

El sector exportador de España depende fuertemente de la evolución de la economía en los países del euro, en particular Francia y Alemania, pero también de América Latina, y de la capacidad de esta región emergente de sustraerse nuevamente al debilitamiento de la economía global.

En el marco de una rápida caída de las importaciones durante la crisis y un crecimiento del orden de los dos dígitos de las exportaciones hasta mediados de 2011, en esta región, la cuenta corriente de España, que en los años del *boom* había llegado al 10% del PIB, comenzó a disminuir en forma constante. A pesar del actual debilitamiento de las exportaciones, el

gobierno espera para el año próximo, por primera vez en mucho tiempo, un equilibrio en el intercambio de bienes entre España y el exterior.

D. La situación política

Tanto en Grecia como en Portugal e Italia la crisis derribó a los gobiernos en el poder, que –salvo en el caso de Grecia– fueron sustituidos por otros gobiernos de alianzas más estables y dotados de un fuerte mandato de impulsar las dolorosas medidas políticas necesarias para superar la crisis. También el gobierno socialista de España decidió anticipar las elecciones, previstas originalmente para marzo de este año, luego del catastrófico revés electoral sufrido en las elecciones regionales en la primavera de 2011, en las que los socialistas perdieron en casi todas las comunidades autónomas.

Un aspecto clave que precipitó la decisión fue el hecho de que desde su reelección en 2008, el primer ministro Rodríguez Zapatero no contaba con una mayoría propia en el Parlamento, sino sólo con una mayoría relativa. Como en el sistema político español no son habituales los acuerdos de coalición estables como sí los encontramos en Alemania, el gobierno dependía para la aprobación de sus proyectos de ley del voto de los pequeños partidos, en particular de los partidos regionales catalanes o vascos, representados en el parlamento nacional. A medida que avanzaba la crisis y aumentaba el rechazo a las decisiones del gobierno, se volvía cada vez más difícil lograr estas mayorías. Finalmente, no era siquiera seguro que Rodríguez Zapatero contara con una mayoría parlamentaria suficiente para aprobar el presupuesto 2012.

El propio Rodríguez Zapatero anunció simultáneamente con el llamado a elecciones su retirada de la política activa y postuló como candidato por el partido socialista a su viceprimer ministro, el experimentado político y durante muchos años ministro del Interior Alfredo Pérez Rubalcaba. Sin embargo, entre la población, y en particular entre los votantes del socialismo, que no llegaban a comprender el giro hacia una política de reforma casi liberal bajo la presión de los mercados financieros, existía una gran frustración, que se tradujo en una derrota estrepitosa de los socialistas y llevó al poder con la mayoría absoluta de votos al conservador Partido Popular y a su candidato a primer ministro Mariano Rajoy, que se presentaba por tercera vez consecutiva para el cargo.

III. La salida de la crisis: la agenda de reformas de España

A. El déficit fiscal

España necesita hacer este año un enorme esfuerzo para consolidar el presupuesto. Al igual que los otros países de la zona del euro en crisis –Portugal, Irlanda, Italia y Grecia–, que sobre todo al comienzo de la crisis eran descritos con la despectiva sigla “PIIGS”, España tuvo que aceptar un plan de la Comisión Europea para reducir su déficit fiscal. El plan preveía bajar el déficit fiscal al 6% del PIB hacia fines de 2011. Sin embargo, es probable que el gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero, sustituido luego de las elecciones parlamentarias anticipadas, no haya alcanzado esa meta por dos puntos porcentuales. La causa principal fue el excesivo gasto de los gobiernos comunales en las instancias previas a las elecciones regionales de mayo de 2011. Sólo después de las elecciones las comunidades autónomas comenzaron a implementar una política de austeridad con el fin de adaptar sus gastos corrientes a la importante caída sufrida por los ingresos.

El flamante gobierno conservador de Mariano Rajoy debe ahorrar este año casi un 4% del PBI para continuar recortando el déficit según lo acordado. Esto significa que el gobierno debe obtener unos 40.000 millones de euros adicionales mediante ahorros y mayores ingresos. Se trata de una misión casi imposible, habida cuenta de que la economía presumiblemente caiga un 1,5% según las previsiones del Banco de España y el Fondo Monetario Internacional. Es posible que en los próximos meses se llegue a una revisión de las metas de déficit por parte de la UE, en consonancia con los cambios en los datos macroeconómicos fundamentales. Recientemente, la UE ha señalado ya su disposición para una flexibilización de la meta de déficit de este año, pero insiste en que en 2013 se debe llegar a un déficit del 3%.

Una de las primeras medidas oficiales adoptadas hacia fin de año por el primer ministro Mariano Rajoy fue la aprobación de un programa de consolidación equivalente al 1,5% del PIB que, entre otras cosas, contempla una suba del impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) entre un 1 y un 7% según la categoría de ingresos, así como un aumento del impuesto sobre bienes inmuebles (IBI) de 4% a 10%. Asimismo, el gobierno decretó recortes en todos los ministerios. Únicamente las jubilaciones, una

promesa electoral de Rajoy, se mantuvieron al margen del ajuste e incluso fueron aumentadas ligeramente acompañando la inflación. El gobierno resolverá la adopción de otros ahorros en el marco de la ley de presupuesto, que sería sancionada en marzo sobre la base de los nuevos pronósticos de crecimiento de la Comisión Europea.

También en las primeras semanas de su gestión, el gobierno aprobó una ley que regula el límite al endeudamiento que fuera aprobado el año anterior mediante una reforma que consagró en la Constitución un mandato contra el déficit. En los meses estivales, los dos grandes partidos habían acordado un endeudamiento máximo total del 0,4% del PBI a partir de 2020. Ahora, el gobierno da otra vuelta de tuerca. Según el proyecto de ley, el sector público incluso debe presentar un presupuesto equilibrado. Sólo en caso de reformas estructurales extraordinarias, que tienen un efecto de financiación de largo plazo, el endeudamiento nuevo puede ser del 0,4%. En caso de una catástrofe natural o de otra emergencia, puede exceder ese porcentaje. La nueva ley de estabilidad no sólo obliga al gobierno central, sino también a las comunidades autónomas y ayuntamientos a comprometerse con la estabilidad fiscal.

Estas normas sobre límites al endeudamiento, que superan en radicalidad incluso la legislación aprobada en Alemania, buscan enviar una fuerte señal a los mercados financieros, y a los socios europeos. Se trata de transmitir que España tiene la firme voluntad de sanear sus finanzas públicas de manera sostenible y posiblemente merezca un plazo más largo para reducir el déficit.

B. El mercado laboral

Hasta ahora, todos los gobiernos españoles aprobaron una ley de reforma del mercado laboral. Presionado por los mercados financieros, José Luis Rodríguez Zapatero flexibilizó en los dos últimos años de su gestión la protección contra despido e introdujo algunos elementos flexibles como la jornada laboral reducida, lo que brindó a las empresas otras alternativas que el despido para hacer frente a una situación de crisis. No obstante, las barreras burocráticas siguieron siendo altas y las indemnizaciones por despido eran exorbitantes en la comparación europea.

El gobierno socialista también flexibilizó un tanto el sistema fuertemente centralizado de las negociaciones colectivas de trabajo, concedién-

dosele más peso a acuerdos a nivel de empresa. Pero cuando no se llegaba a un acuerdo con los sindicatos, las empresas prácticamente no tenían posibilidad alguna de suspender el convenio colectivo.

Por otra parte, los sindicatos también se vieron obligados a rever su posición ante las crecientes necesidades sociales de un ejército de cinco millones de desocupados que ha gastado las indemnizaciones recibidas y cuya ayuda por desempleo tiene una duración máxima de dos años. En enero se llegó así a un acuerdo histórico entre la federación de empleadores y los sindicatos que prevé un aumento salarial de apenas medio punto porcentual y 0,6% para los próximos dos años. Por primera vez se establece una vinculación entre salarios y productividad en lugar de tomar como único parámetro la inflación, como venía siendo el caso hasta ahora.

El gobierno conservador de Rajoy se apoyó en este pacto cuando en febrero presentó su anunciada ley de reforma del mercado laboral, que refuerza la flexibilización en algunos puntos clave. La indemnización por despido se reduce a 33 días por año de trabajo (antes 45 días) con un tope de 24 salarios mensuales (antes 42 meses). A mediano plazo, esto debería ser un incentivo para tomar más personal fijo y celebrar menos contratos temporarios. También se redujeron sensiblemente las trabas administrativas que obstaculizaban la implementación de la jornada laboral reducida, el recorte de salarios, así como los despidos en época de crisis. No obstante, los empresarios deberán seguir negociando durante dos años con representantes de los trabajadores antes de que puedan suspender la aplicación del convenio colectivo de trabajo, que es obligatorio al margen de cualquier afiliación. El proyecto también prevé fomentar el empleo de jóvenes mediante facilidades impositivas y contratos especiales más flexibles, además de otorgar una mayor importancia a la capacitación. Las oficinas de colocación laboral, hasta ahora muy poco eficaces, recibirán el apoyo de agencias privadas de trabajo temporal.

La eficacia de las medidas en cuanto a una reducción sustantiva del desempleo a mediano plazo dependerá fuertemente de su implementación práctica, por ejemplo, de la labor que realicen las agencias de colocación de personal temporal en la intermediación de empleos. Otro factor será la calidad de la formación profesional y de la capacitación que el gobierno quiere aproximar al sistema de formación dual vigente en Alemania, y darle así un sesgo más práctico. Los empleadores han calificado en forma unánime la reforma de positiva. Los sindicatos por ahora sólo anunciaron

una marcha de protesta para un día domingo y no una huelga general como se temía.

C. El sector bancario

En los últimos años, el sector bancario español, en particular las cajas de ahorro, muy importantes al momento de estallar la crisis, debió someterse a varias reestructuraciones muy duras. La primera ronda de saneamiento llegó en 2009, cuando quedó claro que los bancos enfrentaban internacionalmente una crisis de confianza; por lo tanto, tenían dificultades para obtener liquidez en el mercado de capitales y enfrentaban importantes capacidades ociosas. No cabe esperar que el nivel de actividad que vivió el mercado de créditos durante el *boom* inmobiliario regrese pronto a España. Por lo tanto, el gobierno decidió, en forma similar a lo que habían hecho anteriormente los gobiernos en Alemania y en otros países europeos, crear un fondo de socorro a los bancos, el “Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria”, conocido por su sigla FROB. La dotación de capital inicial del Fondo fue de 9.000 millones de euros, con la posibilidad de captar fondos en el mercado de hasta 10 veces su patrimonio. El FROB puede asumir la gestión en un instituto financiero quebrado y elaborar un plan de saneamiento con la opción de una fusión o del cierre de la institución, y que debe ser aprobado por el Banco Central. Además, en caso de una fusión, el fondo de reestructuración podía socorrer a los institutos financieros en forma preventiva con créditos a un interés del 8%. De este modo, las cajas de ahorro en condiciones de superar la crisis pueden estabilizarse y adaptarse a un mercado de créditos más chico.

Una segunda ronda de saneamiento, más dura, tuvo lugar a comienzos de 2011. En esta oportunidad, el gobierno de Rodríguez Zapatero fijó la tasa de capital mínimo para bancos en el 8% y en ciertas circunstancias incluso en el 10%, y exigió a todos los bancos presentar los planes correspondientes de cómo obtendrían ese capital. En el caso ideal, esto debía ocurrir mediante la venta de participaciones a acreedores privados, pero en caso de necesidad también mediante el aporte de capital estatal, aunque en este caso contra participaciones, es decir, bajo la forma de una estatización parcial. Como consecuencia de estas medidas, el año pasado se estatizaron varias cajas de ahorro pequeñas que ahora, luego de haber sido saneadas, están siendo vendidas paulatinamente. En el marco de estas medidas, la

cantidad de institutos financieros españoles se redujo de más de 50 a fines de la crisis a unas dos docenas en la actualidad, sin que el proceso de consolidación haya terminado.

A fines de enero, el gobierno de Rajoy presentó una nueva ley sobre la reforma del mercado financiero que exige de las instituciones financieras españolas provisiones adicionales para créditos inmobiliarios problemáticos por 50.000 millones de euros. La intención es que los bancos aporten este capital de sus ganancias a través de un aumento de capital o de capital híbrido y, en lo posible, sin ayuda del Estado.

Según el tipo de valor inmobiliario, los bancos han cubierto mediante provisiones entre el 25% y el 31% de los créditos problemáticos del sector inmobiliario y de la construcción, que suman 175.000 millones. Según declaraciones del ministro De Guindos, los 50.000 millones de euros adicionales elevarán el grado de cobertura hasta al 80% en el caso de terrenos, para los que en estos momentos prácticamente no existe mercado alguno, hasta un 65% en el caso de las obras en construcción y hasta un 35% en el caso de inmuebles terminados. Además se formará un colchón adicional de 7% de provisiones genéricas para los créditos inmobiliarios que no presentan problemas.

El gobierno espera obtener con esta medida varios efectos positivos. Sobre todo se quiere aumentar la confianza de los mercados en las instituciones bancarias zarandeadas por la crisis inmobiliaria y reducir así los costos de financiamiento para los bancos. Por otro lado, las mayores provisiones determinan que los bancos vendan los inmuebles en su poder con mayores rebajas de precios. De este modo, se pueden reducir más rápidamente las capacidades excedentes. Los bancos podrían, en ese caso, volver por fin a dedicarse a la concesión de créditos, aseguró el ministro de Economía De Guindos (*Handelsblatt*, 3-2-12). Además, el gobierno quiere generar presión para que los bancos y cajas avancen en el proceso de consolidación.

Para los bancos, la ley significa en una primera instancia una carga adicional en tiempos de por sí difíciles. Incluso el BBVA, que desarrolla gran parte de sus actividades en países emergentes de rápido crecimiento, anunció para el cuarto trimestre de 2011 pérdidas por 139.000.000 de euros. Si bien el quebranto es en gran parte producto de un cargo extraordinario de su filial en Estados Unidos por cerca de 1.000 millones de euros, tiene su origen también en la fuerte caída en las ganancias en

España. Una serie de cajas de ahorro y bancos menores sólo podrán cumplir con las nuevas reglas recurriendo a la fusión o al FROB. Según estimaciones del ministro de Economía De Guindos, al cabo de este proceso de saneamiento, que por ahora es el último, quedará apenas una docena de instituciones bancarias, pero éstas equipadas con fuertes colchones de capital y lo suficientemente competitivas como para sobrevivir en tiempos difíciles y posiblemente de nuevo en condiciones de otorgar créditos a la sedienta mediana industria español.

IV. Perspectivas: influencia del entorno internacional, sobre todo de Grecia

España, igual que la vecina Portugal –en condiciones aún más difíciles–, hizo sobre todo en este año grandes avances en la modernización de su economía. A diferencia de Portugal, y desde ya de Grecia, los españoles tienen la ventaja de que su deuda pública es inferior al 70% del PBI, ubicándose claramente por debajo de otros países en crisis e incluso más de un punto porcentual por debajo de la deuda alemana. Por lo tanto, el endeudamiento y la consiguiente carga de los intereses no resultan tan asfixiantes como en otros países. Cuando se retorne a un crecimiento normal, el problema se podría subsanar rápidamente.

Mucho depende de la evolución en Grecia y de la política de la Unión Europea. Por ahora, un default en Grecia parece poco probable, con la aprobación de un nuevo desembolso de unos 130.000 millones de euros de ayuda por parte de la Unión Europea y del FMI para el país heleno. No obstante, la incertidumbre acerca de las elecciones planeadas para abril de 2012 en Grecia, así como el enorme desafío que tiene enfrente cualquier gobierno griego para reestructurar dicha economía, hace prever que la crisis en Grecia –y, por ende, la crisis de la eurozona– está lejos de finalizar.

Con todo, hoy por hoy, la zona euro ha entrado en aguas más tranquilas, lo cual les da a países como Portugal, España e Italia algo de tiempo para continuar avanzando en sus programas de reforma y austeridad y recuperar la confianza internacional. Al mismo tiempo, sería importante que la Comisión Europea revisara las metas de déficit para España, ya que una reducción del gasto público en un 4% en medio de una recesión sólo

puede llevar a una espiral descendente, algo que resulta probable en vista de que el anterior gobierno no cumplió las metas fijadas y los indicadores fundamentales se ubican hoy en terreno negativo. El gobierno elaborará sus pronósticos macroeconómicos para este año y después, a mediados de marzo, presentará su presupuesto 2012 sobre esta base. Hasta ese momento, se espera también llegar a un acuerdo con la Comisión sobre nuevas metas de déficit.

España cuenta con potencial suficiente para retornar a un crecimiento sostenido aun sin boom inmobiliario. El país puede ofrecer al mundo productos con un alto valor agregado. Hoy no sólo son internacionalmente demandados el jamón serrano, el aceite de oliva o el queso manchego; también gozan de reconocimiento internacional la experiencia de grandes empresas de infraestructura como Acciona, ACS o Ferrovial, las creaciones textiles en gran parte diseñadas y producidas en España de Zara, Mango o Desigual, o las nuevas formas de la cadena de jugueterías medianas Imaginarium.

A pesar de los necesarios procesos de ajuste, cuyos avances ya se reflejan en indicadores como la caída en el déficit del balance de cuenta corriente, se necesitará algún tiempo hasta que el saneamiento del sector financiero y las mejores condiciones en el mercado laboral se traduzcan en un crecimiento sostenido, creador de puestos de trabajo. Y el crecimiento es la única posibilidad para salir del círculo de ahorro, economía declinante y más ahorro.

La gran pregunta es si los mercados financieros le darán a España y a los demás países europeos en crisis este tiempo o si le cerrarán el grifo de los créditos antes. Nadie mejor que las agencias de rating refleja el funcionamiento de la espiral de la profecía autocumplida. Recientemente, la agencia Moody's volvió a rebajar fuertemente la calificación de España, igual que la de una serie de otros países europeos. Los analistas de Moody's fundamentaron su decisión sobre todo con la situación incierta en Grecia y las terapias insuficientes con las que los países europeos y la Unión Europea buscan superar la crisis de endeudamiento. Moody's también critica, igual que anteriormente las otras dos grandes calificadoras, Fitch y Standard & Poor's, la negativa marcha de la economía en España, que dificulta la política de austeridad y al mismo tiempo se ve agudizada por ésta.

Referencias bibliográficas

- BANCO DE ESPAÑA (2011). *Informe de Estabilidad Financiera*, noviembre.
- _____ (2012). *Boletín Económico*, enero 2012.
- _____ (2012). Financiación (crédito) a familias y empresas (diciembre de 2011), 2 de febrero 2012.
- HANDELSBLATT (2012). „Spaniens Banken müssen Rückstellungen erhöhen“, 3 de febrero de 2012.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE) (2011). *Encuesta de Población Activa (EPA)*, Cuarto trimestre de 2011.

RESUMEN

A diferencia de Grecia, España no se convirtió en uno los PIIGS, como se llamó despectivamente a los países en crisis de la zona del euro por un excesivo gasto público. Por el contrario, el abultado déficit fiscal fue consecuencia de la crisis y la deuda pública total sigue estando claramente por debajo del promedio de la eurozona; incluso es muy inferior a la deuda alemana. El detonante tampoco fue la falta de competitividad, como en el caso de Portugal. En forma similar a Irlanda, el problema básico de los españoles es una grave crisis inmobiliaria. A diferencia de Irlanda, sin embargo, España tiene la suerte de contar con un sector financiero mayoritariamente estable y rentable, que hasta la fecha sólo provocó relativamente pocos gastos al fisco, comparado con países como Irlanda o la propia Alemania. El gobierno conservador de Mariano Rajoy, que llegó al poder a fin de 2011, se encuentra ahora abocado a la tarea de implementar una serie de importantes reformas con las que espera superar definitivamente la crisis inmobiliaria, lograr que los bancos otorguen nuevamente créditos y flexibilizar las trabas al crecimiento.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXIX – Nº 1 - Marzo, 2012

Declaración de los jefes de Estado y de Gobierno de la zona del euro*

Consejo Europeo

La Unión Europea y la zona del euro han puesto todo su empeño a lo largo de los últimos 18 meses en mejorar la gobernanza económica y adoptar nuevas medidas de respuesta a la crisis de la deuda soberana. Sin embargo, las tensiones del mercado en la zona del euro han aumentado, por lo que hemos de redoblar nuestros esfuerzos para hacer frente a los desafíos actuales. Hemos acordado hoy avanzar hacia una unión económica más fuerte, lo cual requiere que actuemos en dos direcciones:

- un nuevo pacto presupuestario y una coordinación reforzada de las políticas económicas;
- el desarrollo de nuestros instrumentos de estabilización para hacer frente a los desafíos a corto plazo.

Una arquitectura reforzada para la Unión Económica y Monetaria

1. La estabilidad y la integridad de la Unión Económica y Monetaria y de la Unión Europea en su conjunto requieren la aplicación rápida y enérgica de las medidas ya acordadas, además de nuevos avances cualitativos hacia una auténtica “unión de estabilidad presupuestaria” en la zona del

euro. Junto con la moneda única, es indispensable que nos dotemos de un pilar económico fuerte. La base de este será una gobernanza reforzada para promover la disciplina presupuestaria y una integración más profunda del mercado interior, así como un crecimiento más fuerte, una mayor competitividad y la cohesión social. Para alcanzar este objetivo nos basaremos en lo que ya hemos construido en los 18 últimos meses, mejorándolo: el Pacto de Estabilidad y Crecimiento reforzado, la aplicación del Semestre Europeo que se inicia este mes, el nuevo procedimiento aplicable en caso de desequilibrios macroeconómicos y el Pacto por el Euro Plus.

2. Con este objetivo superior en mente, y absolutamente resueltos a superar juntos las dificultades actuales, hemos acordado hoy un nuevo “pacto presupuestario” y una coordinación considerablemente mayor de las políticas económicas en ámbitos de interés común.

3. Para ello será necesario un nuevo acuerdo entre los Estados miembros de la zona del euro, consagrado en ambiciosas normas comunes que plasmen su firme compromiso político en un nuevo marco jurídico.

* Bruselas, 9 de diciembre de 2011. Extraído de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/126673.pdf.

Un nuevo pacto presupuestario

4. Nos comprometemos a establecer una nueva norma presupuestaria, con los siguientes elementos:

- Los presupuestos de las administraciones públicas estarán equilibrados o con superávit; este principio se considerará respetado si, por norma general, el déficit estructural anual no excede del 0,5% del producto interior bruto (PIB) nominal.
- Esta norma se introducirá además en los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros, integrándola en la Constitución o en una norma de nivel equivalente. La norma contendrá un mecanismo de corrección automático que se activará en caso de desviación. Será definida por cada Estado miembro, sobre la base de los principios propuestos por la Comisión. Reconocemos la competencia del Tribunal de Justicia para verificar la incorporación de esta norma al ordenamiento jurídico nacional.
- Los Estados miembros convergerán hacia su nivel de referencia específico siguiendo un calendario propuesto por la Comisión.
- Los Estados miembros que estén siendo objeto de un procedimiento por déficit excesivo presentarán a la Comisión y al Consejo, para que lo refrenden, un programa de asociación económica en el que se precisen las reformas estructurales necesarias para garantizar una corrección duradera y efectiva de los déficits excesivos. La Comisión y el Consejo supervisarán la ejecución del programa y los planes presupuestarios anuales correspondientes.
- Se establecerá un mecanismo para que los Estados miembros informen con antelación de sus planes nacionales de emisión de deuda pública.

5. Las normas por las que se rige el procedimiento aplicable en caso de déficit ex-

cesivo (artículo 126 del Tratado de Funcionamiento de la UE) se reforzarán para los Estados miembros de la zona del euro. Tan pronto como la Comisión determine que un Estado miembro ha superado el límite máximo del 3%, este incumplimiento tendrá consecuencias automáticas, salvo que se oponga a ello una mayoría cualificada de Estados miembros de la zona del euro. Las medidas y sanciones propuestas o recomendadas por la Comisión serán adoptadas a menos que se oponga una mayoría cualificada de Estados miembros de la zona del euro. Para los Estados miembros cuyo endeudamiento público supere el 60%, la especificación del criterio de endeudamiento debe consagrarse en las nuevas disposiciones como una referencia cuantitativa de reducción de la deuda (norma del 1/20).

6. Examinaremos con rapidez las nuevas normas propuestas por la Comisión el 23 de noviembre de 2011 sobre, por una parte, la supervisión y evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y la corrección del déficit excesivo en los Estados miembros de la zona del euro y, por otra, el refuerzo de la vigilancia económica y presupuestaria de los Estados miembros que sufren, o corren el riesgo de sufrir, dificultades graves en relación con su estabilidad financiera en la zona del euro. Pedimos al Consejo y al Parlamento Europeo que examinen rápidamente esta reglamentación de modo que esté en vigor para el próximo ciclo presupuestario. En virtud de este nuevo marco jurídico, la Comisión examinará en particular los parámetros clave de la orientación presupuestaria de los proyectos de planes presupuestarios y, en caso necesario, adoptará un dictamen sobre esos planes. Si la Comisión determina la existencia de incumplimientos particularmente graves del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, solicitará una revisión del proyecto de plan presupuestario.

7. A más largo plazo, seguiremos trabajando sobre la manera de profundizar en mayor medida en la integración presupuestaria de modo que quede mejor refle-

jado nuestro grado de interdependencia. El Presidente del Consejo Europeo, en cooperación con los Presidentes de la Comisión y del Eurogrupo, presentará en marzo de 2012 un informe sobre estas cuestiones. Los Presidentes informarán también sobre las relaciones entre la UE y la zona del euro.

Refuerzo de la coordinación de las políticas y de la gobernanza

8. Acordamos utilizar de manera más activa la cooperación reforzada en cuestiones que son esenciales para el correcto funcionamiento de la zona del euro, sin socavar el mercado interior.

9. Estamos resueltos a trabajar en pos de una política económica común. Se establecerá un procedimiento para garantizar que todas las reformas importantes de la política económica proyectadas por los Estados miembros de la zona del euro se debatan y coordinen a escala de la zona del euro, con vistas a tomar como referencia las prácticas más idóneas.

10. Se reforzará la gobernanza de la zona del euro, tal como se acordó en la Cumbre del euro del 26 de octubre. En particular, se celebrarán Cumbres del euro periódicas, al menos dos veces al año.

Refuerzo de los instrumentos de estabilización

11. Las reformas a más largo plazo, como las mencionadas anteriormente, deben combinarse con una actuación inmediata destinada a afrontar enérgicamente las tensiones actuales de los mercados.

12. Se llevará a cabo rápidamente la movilización de los recursos de la Facilidad Europea de Estabilización Financiera (FEEF), mediante las dos opciones concretas acordadas por el Eurogrupo el 29 de noviembre. Nos congratulamos de que el BCE esté preparado para actuar como agente de la FEEF en sus operaciones de mercado.

13. Acordamos acelerar la entrada en vigor del Tratado constitutivo del Mecanismo

Europeo de Estabilidad (MEDE). El Tratado entrará en vigor en cuanto haya sido ratificado por Estados miembros que representen el 90% de los compromisos de capital. Nuestro objetivo común es que el MEDE entre en vigor en julio de 2012.

14. En cuanto a los recursos financieros, acordamos lo siguiente:

- La FEEF seguirá participando en la financiación de los programas iniciados hasta mediados de 2013, tal como se prevé en el Acuerdo Marco; seguirá garantizando la financiación de los programas en curso en la medida en que sea necesario.
- En marzo de 2012 evaluaremos de nuevo si es suficiente el techo global de 500.000 millones de euros (670.000 millones de dólares estadounidenses) fijado para la FEEF y el MEDE.
- Durante la aportación progresiva del capital desembolsado, estamos dispuestos a acelerar los pagos de capital para mantener un coeficiente mínimo del 15% entre el capital desembolsado y el saldo vivo de emisiones del MEDE y para garantizar una capacidad combinada de préstamo efectiva de 500.000 millones de euros.
- Los Estados miembros de la zona del euro y los demás Estados miembros considerarán, y confirmarán en un plazo de 10 días, la aportación de recursos adicionales al FMI por un importe de hasta 200.000 millones de euros (270.000 millones de dólares estadounidenses), en forma de préstamos bilaterales, para garantizar que el FMI disponga de los recursos suficientes para hacer frente a la crisis. Esperamos que la comunidad internacional también realice contribuciones.

15. Acordamos las siguientes adaptaciones del Tratado constitutivo del MEDE para aumentar su eficacia:

- Respecto de la participación del sector privado, nos adheriremos firmemente a las prácticas y principios consagrados del FMI, lo que quedará reflejado sin ambigüedad alguna en el preámbulo del Tratado. Reafirmamos con claridad que las decisiones adoptadas los días 21 de julio y 26 y 27 de octubre sobre la deuda griega tienen un carácter único y excepcional; se incluirán cláusulas de actuación colectiva normalizadas e idénticas en los términos y condiciones de todos los nuevos bonos del Estado denominados en euros, de modo que se mantenga la liquidez de los mercados.
- Con vistas a garantizar que el MEDE está en condiciones de adoptar las decisiones necesarias en todas las circunstancias, se modificarán las normas de votación del MEDE de modo que se incluya un procedimiento de urgencia. La regla del mutuo acuerdo se sustituirá por una mayoría cualificada del 85% en caso de que la Comisión y el BCE concluyan que es necesario adoptar una decisión urgente en materia de asistencia financiera cuando se vea amenazada la estabilidad financiera y económica de la zona del euro.¹

16. Nos congratulamos de las medidas adoptadas por Italia; asimismo nos congratulamos del compromiso del nuevo Gobierno griego y de los partidos que lo respaldan de aplicar íntegramente su programa, así como del positivo avance logrado por Irlanda y Portugal en la aplicación de sus programas.

Algunas de las medidas antes expuestas se pueden adoptar mediante disposiciones de Derecho derivado. Los Jefes de Estado y de Gobierno de la zona del euro consideran que las demás medidas deberían incorporarse en el Derecho primario. Habida cuenta de la falta de unanimidad entre los Estados miembros, han decidido adoptarlas mediante un acuerdo internacional que será firmado como muy tarde en marzo. El objetivo sigue siendo incorporar estas disposiciones en los Tratados de la Unión tan pronto como sea posible. Los Jefes de Estado y de Gobierno de Bulgaria, la República Checa, Dinamarca, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, Rumanía y Suecia han indicado la posibilidad de participar en este proceso, tras consultar, cuando corresponda, a sus respectivos Parlamentos.

Notas

1. A reserva de confirmación del Parlamento finlandés.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXIX – Nº 1 - Marzo, 2012

Reponiendo sentidos: educación secundaria y exclusión de los jóvenes*

Mercedes Potenze

María Aleu

En la edición anterior de *Diálogo Político* se publicó un ensayo en el que se analiza la exclusión social de los jóvenes en Argentina en relación con el desarrollo de políticas públicas, particularmente educativas, tendientes a paliar esta situación. Algunos de los indicadores cuantitativos allí planteados permiten trazar un primer diagnóstico del escenario en nuestro país. Por ejemplo: respecto de la relación entre matrícula, tasas de graduación y abandono en las escuelas secundarias, el nivel socioeconómico y cultural de las familias de origen de los estudiantes expulsados del sistema educativo, así como también aquellos referidos a las oportunidades de acceso a un empleo digno de jóvenes de entre 18 y 24 años de edad con escolaridad incompleta. Sin embargo, la vía argumental que a partir de estos indicadores

- * El presente ensayo discute el trabajo de Patricio Millán Smitmans y Jorge Colina con una vía argumental alternativa a la expuesta por ellos en: "Políticas para enfrentar la exclusión social de los jóvenes"; aparecido en *Diálogo Político* 4/2011.

MERCEDES POTENZE

Licenciada y profesora en Ciencias de la Educación (Universidad de Buenos Aires). Estudios de maestría en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Consultora en el Ministerio de Educación de la Nación y profesora en distintas carreras de formación docente.

MARÍA ALEU

Licenciada y profesora en Ciencias de la Educación (Universidad de Buenos Aires). Especialista y magíster en Educación (Universidad de San Andrés). Candidata doctoral por la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA. Docente en el Profesorado de Ciencias Jurídicas de la Facultad de Derecho de la UBA.

toma el fracaso escolar en el nivel medio como factor unívoco para la comprensión de la exclusión social de los jóvenes e incluso aquella otra que se desliza desde aquí en cuanto a la propensión de estos jóvenes a desarrollar actividades delictivas parece, al menos, limitada e insuficiente.¹

Llevado el análisis al terreno pedagógico, resulta necesario revisar esos argumentos a la luz de dos dimensiones que han sido abordadas por numerosas investigaciones en este campo y que son de vital importancia a la hora de reponer los sentidos propios de un encuadre situacional. La primera de ellas reconstruye la conformación socio-histórica de la escuela secundaria en nuestro país, reconociendo en su génesis una matriz profundamente elitista e introduciendo una serie de problemáticas vinculadas con los procesos de masificación del nivel y la reciente obligatoriedad escolar sancionada por la Ley de Educación Nacional (26.206/2006). La segunda, que deriva directamente de la anterior, procura poner en discusión las maneras en que actualmente se concibe y caracteriza a los estudiantes de las escuelas secundarias.

I. Los orígenes de la escuela secundaria: del elitismo a la masificación

Las escuelas secundarias tienen su historia, y si bien su sentido ha ido variando con el tiempo, el imaginario y los mitos fundacionales que les dieron origen siguen vigentes hasta hoy. Diferentes autores (Tenti Fanfani, 2009; Dussel, 2009; Braslavsky, 1985, entre otros) han analizado cómo desde su nacimiento la finalidad de la escuela media estuvo estrechamente vinculada con la reproducción ampliada de las elites en el contexto del desarrollo de una sociedad industrial y urbana que acompañó el proceso de incorporación de la economía argentina al sistema capitalista mundial. Su espíritu era definidamente selectivo: llegaban a la escuela secundaria los hijos de las clases dominantes y, más adelante, de los sectores medios urbanos que iban a proseguir sus estudios en la universidad y también quienes se preparaban para ocupar cargos en la administración pública. Además, asistían algunos jóvenes pobres que se destacaban en sus estudios primarios y lograban, por sus propios méritos, una beca que les permitía acceder a los estudios de nivel medio. Quienes no servían para estudiar, rápidamente se incorporaban al mundo del trabajo. Tal como afirma Emilio Tenti Fanfani,

“cuando en un principio se trataba de formar a las elites, la lógica de la selección impregnaba el quehacer de docentes y alumnos” (Tenti Fanfani, 2009, pág. 53). En este marco, el fracaso en la experiencia escolar del secundario era tan habitual como esperado, en la medida en que existía –y aún existe– cierto consenso con respecto a que la escuela secundaria no es para todos.

Inés Dussel (2009) sostiene que un aspecto central de las escuelas secundarias argentinas consiste en la sensación de pertenencia a un grupo selecto y definido: “Esa pertenencia, se creía, permitía acceder a una formación que daba un cierto espíritu de identidad a sus actores, que unificaba a docentes y alumnos en la percepción de estar haciendo algo significativo para sus vidas, y para la del país” (Dussel, 2009, pág. 45).

Durante la primera mitad del siglo XX, la escuela media logró promover cierta movilidad social ascendente, sobre todo para los sectores medio bajos. A partir de 1960, se percibe una marcada tendencia a la expansión del sistema. Más allá de la discusión sobre si son las motivaciones políticas o las económicas aquellas que permiten explicar esta expansión, Guillermina Tiramonti (2009) ha señalado dos claves para entender este proceso: por un lado, la presencia activa del Estado en la incorporación de nuevos sectores; por otro, que esta incorporación se ha logrado a través de la creación de circuitos de calidad diferenciada en el sistema educativo. Según describe Tiramonti, la incorporación de los sectores obreros durante los años del peronismo constituye una de las primeras fracturas que se producen en el sistema educativo, al incorporar a la educación media sectores tradicionalmente excluidos de esta institución. Desde el Estado se promovió la construcción de puentes explícitos con el mundo del trabajo, si bien conservando el formato tradicional de la escuela secundaria sin mayores modificaciones.

En respuesta a las demandas del proceso de industrialización argentino, que necesitaba contar con trabajadores más calificados dentro del sistema productivo, el peronismo crea un circuito de enseñanza técnica estatal que corría paralelo al “tradicional” y estaba integrado por las escuelas-fábricas y las escuelas industriales en el nivel medio, y también por la Universidad Obrera Nacional. El currículum de estas instituciones incluía, además de los contenidos académicos tradicionales, conocimientos técnicos y tecnológicos, y saberes políticos vinculados a la condición obrera tales como nociones de derecho laboral o historia del gremialismo. En el período 1945-1955 se registra, por un lado, una modificación de la distribución

matricular de la enseñanza media a favor de la modalidad técnica –que alcanza el 22% de la matrícula– y, por el otro, la expansión global del nivel. Dussel y Pineau (1995) afirman que en este período, la incorporación de los hasta entonces excluidos del sistema se llevó adelante a través de las modalidades técnicas.

Tiramonti (2008) ubica en este mismo período, particularmente en 1950, el segundo quiebre en los procesos de expansión del sistema. Aquí es cuando se registra un importante salto en la matrícula privada, que evidencia el abandono de la clase media alta del circuito de educación pública. Según Tiramonti, durante este proceso una parte de la clase media alta también desarrolló diferentes estrategias para acaparar las escuelas públicas de mayor prestigio y evitar el acceso a ellas de los sectores medios emergentes. Los procesos posteriores de ampliación de la escolarización, que tuvieron lugar después de la década del 70, continuaron signados por esta impronta de diferenciación. De este modo, se observa que en este período, a la creación de los colegios nacionales, a los que concurrían los estratos sociales más altos de la comunidad, le siguió la creación de escuelas medias provinciales con menor prestigio que constituían una vía de acceso para las capas medias que pugnan por la conquista de mayores niveles de educación.

Asimismo, continuaron los intentos de abordar la vinculación entre educación y trabajo pero sustituyendo el modelo peronista. Las instituciones de nivel medio para adolescentes tomaron el nombre de Escuelas Nacionales de Educación Técnica. Allí los alumnos asistían a una escuela media “clásica” por la mañana, con contenidos generales más amplios que en el período anterior pero más compactos que en los bachilleratos, y por la tarde, dos veces por semana, se desarrollaban los talleres de formación técnica.²

En la década de 1990 la cobertura del nivel medio creció casi el 15%. Este aumento se produjo tanto en los sectores pobres como en los sectores altos de la sociedad. Estos últimos casi universalizaron su participación en la escuela secundaria. Sin embargo, esta expansión continuó acentuando el desarrollo de circuitos de escolarización diferenciados. Con la Ley Federal de Educación, sancionada en 1993, se concluye la descentralización del sistema educativo,³ que provoca una marcada fragmentación no solo entre las diferentes modalidades del nivel secundario sino también entre las distintas provincias de nuestro país. La polarización entre las provincias de mayores y menores recursos configurará un sistema educativo estallado y profundamente desigual.⁴

En este marco se introdujeron los Trayectos Técnico Profesionales, que se proponían como ofertas formativas opcionales para los estudiantes que estuvieran cursando o hubieran cursado el Polimodal (el ciclo focalizado de dos años de duración de la escolaridad secundaria) en cualquiera de sus modalidades. Se buscaba una formación en competencias profesionales que los habilitara para desempeñarse en áreas ocupacionales amplias que superasen los ámbitos tradicionales y que les permitieran mayor movilidad laboral. Sin embargo, su implementación tuvo lugar en un escenario signado por políticas de corte neoliberal que provocaron un achicamiento evidente del sistema productivo nacional, con altos niveles de desempleo y una disminución significativa del gasto público en educación.⁵

En el año 2005 se sanciona de la Ley Nacional de Educación Técnico Profesional (26.058/2005), que plantea la recuperación de estudios, certificaciones y títulos de técnicos de nivel medio y superior y crea un fondo nacional para modernizar y actualizar el equipamiento de las escuelas técnicas. Al año siguiente se promulga la Ley de Educación Nacional (26.206/2006), que —como analizaremos a continuación— establece la obligatoriedad y universalización del nivel secundario, reeditando viejas e introduciendo nuevas tensiones.

Llegados a este punto, es necesario advertir que si bien se ha producido un crecimiento sostenido de la matrícula de las escuelas medias tanto en el sector estatal como en el ámbito privado, en el circuito técnico como en el de la educación común, éste no ha sido acompañado por una modificación en el formato escolar. Tal como afirma Dussel (2008), la historia del nivel secundario configuró una gramática o núcleo duro escolar (Tyack - Cuban, 1995) que ha persistido durante el siglo XX sólo con ligeras modificaciones. Entre los elementos principales se destaca el currículum humanista enciclopédico que, privilegiando la “alta cultura” (Dussel, 2007), excluye los saberes del trabajo y las ocupaciones manuales. Asimismo, el currículum organiza el tiempo escolar en pequeños módulos que distribuyen los contenidos de las diversas disciplinas a lo largo de un año y secuencia el aprendizaje y los saberes de lo general a lo particular. Otro rasgo del formato radica en que los estudiantes son agrupados por edad y cursan a la vez una serie de doce o trece materias, que conforman un grado de instrucción previsto a ser realizado en la unidad temporal del ciclo lectivo. De este modo, la promoción de un grado a otro supone la aprobación completa de ese conjunto de asignaturas. El formato incluye además una

especial vinculación con las familias de los estudiantes que históricamente ha implicado el desentendimiento de éstas respecto de la escolarización de sus hijos. Dicho desentendimiento encontraba justificación porque los alumnos que lograban acceder a este nivel de enseñanza ya estaban socializados en la lógica escolar. Asimismo, el formato tradicional de la escuela media se caracteriza por la formación de los docentes por disciplinas, el aula como unidad espacial, la organización del trabajo docente por horas de clase, un fuerte apego a la lógica meritocrática y la evaluación constante (Southwell, 2011; Dussel 2008). Estas características constituyen la escuela media que muchos reconocen como legítima, como aquello que constituye la “verdadera escuela” media (Tyack - Cuban, 2000).

Con todo, es necesario advertir que dicho formato no es más que el resultado contingente y arbitrario de la universalización de un conjunto de elementos que dieron a la escuela media una forma particular que pasó a ser dominante (Southwell, 2008). Esta forma hegemónica, a la vez que logró democratizar el acceso al nivel, dio lugar a altos niveles de repitencia, sobre-edad y abandono. En este sentido, en el formato tradicional de la escuela secundaria está una de las claves para explicar el fracaso de gran parte de los estudiantes.⁶ Como explica Flavia Terigi (2008), uno de los rasgos centrales del formato que produce sobreedad y repitencia se encuentra en la asociación entre gradualidad y anualidad, es decir, en el hecho de que los estudiantes deban cursar y aprobar un conjunto determinado de asignaturas en el término de un año escolar.

Otra clave para explicar el fracaso reside en el modo en que se entiende al estudiante de este nivel. La institución presupone un individuo autónomo y conocedor de la lógica escolar y, por lo tanto, con la capacidad para desarrollar toda su escolaridad siendo responsable absoluto de su trayectoria. Esto, sumado a que la contratación de los profesores es sólo por hora cátedra frente a curso, dificulta aún más el recorrido solitario de los estudiantes. A diferencia de la escuela primaria, en la que el maestro de grado conoce el recorrido del alumno por las diferentes materias, en el caso de la escuela secundaria, su formato no prevé la figura de un docente que pueda acompañar a los estudiantes en sus trayectorias. Por esta razón, la mayoría de los intentos de mejorar los niveles de retención y disminuir los índices de repetición están asociados a incorporar figuras como las del profesor tutor.

Además, la particular relación entre escuela y familia que se establece en este nivel hace que aquellos estudiantes que pertenecen a familias con menos

experiencia escolar presenten mayores dificultades en su recorrido; mientras que aquellos que provienen de un estrato cultural más afín al transmitido en la escuela logran mejores resultados. Retomando los aportes de Alejandra Rossano, Terigi destaca también otro rasgo central de la escolaridad de los jóvenes y adolescentes, vinculado a la transición entre el nivel primario y el secundario: “entre el egreso de los alumnos de la escuela primaria y su ingreso al nivel medio, se establece un territorio ‘sin jurisdicción clara’ para el sistema. Los chicos se vuelven invisibles para cada nivel, ‘nadie los espera ni los busca, pues ya han egresado de la escuela primaria pero todavía no pertenecen a ninguna otra institución educativa’ (Rossano, 2006, pág. 300), queda en las manos de las familias, casi con exclusividad, la responsabilidad de volver a mandar a los chicos a la escuela” (Terigi, 2008, pág. 174). Si bien la Ley de Educación Nacional (26.206/2006) promulga la obligatoriedad de la educación secundaria y, al mismo tiempo, desde el Estado se busca garantizar este derecho tanto por medio de la creación de más escuelas como a través de la asignación de recursos en el sistema o el financiamiento directo a la demanda,⁷ el debate acerca de la posible variación de un formato que ha demostrado claras limitaciones para albergar a los nuevos sectores sigue pendiente.⁸ Tal como afirma Terigi, la cuestión central de la universalización del nivel radica genuinamente en qué es lo que se quiere universalizar: “No hay la menor posibilidad de que unas políticas que solo busquen ampliar la cobertura del nivel secundario (construyendo más escuelas, formando más profesores, distribuyendo más becas) alcancen la meta de la universalización, porque el formato tradicional hace tiempo que muestra sus dificultades para albergar nuevos públicos; sin desconocer el agravamiento de las condiciones de pobreza de vastos sectores de la población, hay también razones escolares, razones pedagógicas, por las cuales, en los últimos años, más vacantes en la escuela secundaria no han traído como consecuencia más egresados del nivel, mejor formados” (Terigi, 2008, pág. 66).

II. Entre adolescentes y jóvenes: construcciones en torno a la visión de los estudiantes de la escuela secundaria

Existe cierto consenso en destacar que uno de los rasgos centrales de la época contemporánea se encuentra en la inédita ampliación de la brecha

entre las nuevas y las viejas generaciones. Débora Kantor (2008) plantea que si bien las adolescencias y las juventudes siempre fueron “nuevas” respecto de los que ya estaban, también resultaron siempre “extrañas” para sus mayores. Desde hace casi ciento cincuenta años, desde el momento en que los jóvenes fueron nombrados como tales, se los consideró difíciles de entender y se los caracterizó como provocadores, desafiantes, inquietos y, a la vez, frágiles, huidizos, desinteresados, irresponsables. Ahora, también suelen ser percibidos como peligrosos y hostiles, quizás porque esta brecha generacional aparece asociada a otra, a una brecha socioeconómica sin precedentes, incluso entre los mismos jóvenes y adolescentes, que hace que la condición juvenil no pueda pensarse sin ella. Se trata de un giro que, como señala Kantor, identifica lo extraño no ya con lo nuevo sino con lo hostil (Kantor, 2008, pág. 17).

El contexto histórico, económico y social modifica las maneras de pensar la juventud. Adolescencia y juventud no guardan las mismas características a lo largo del tiempo y el espacio, así como tampoco es posible encontrar en un mismo momento y lugar, sujetos y realidades equivalentes o intercambiables. Por esta razón, cada vez resulta más pertinente abandonar el singular y referirse a adolescencias y juventudes en plural. Aun así, en el mundo contemporáneo estas categorías resultan cada vez más complejas de analizar y, por supuesto, más difíciles de atrapar. Probablemente por esta razón aún continúe vigente en el imaginario de muchos un modelo ideal de adolescencia y juventud directamente asociado a una etapa de transición hacia la adultez. Desde esta perspectiva, se suele enfatizar que el fin de la juventud se caracteriza principalmente por una triple emancipación: la emancipación de la familia de origen para conformar la propia, la emancipación de la tutela de otros –principalmente asociada a la capacidad de asumir responsabilidades cívicas y políticas– y la emancipación económica a través de la incorporación al mercado de trabajo.

Durante la primera mitad del siglo XX se definieron dos modelos culturales opuestos de juventud pensada como una etapa de transición, que en cierta forma sobreviven hasta hoy. Se trata, como describe Carles Feixa retomando a John Gillis, básicamente de dos imágenes: la del joven conformista y la del aprendiz de delincuente: “Conformismo entre los muchachos burgueses, delincuencia entre los proletarios. Mientras para los primeros la juventud representaba un período de moratoria social marcado por el aprendizaje escolar y el ocio creativo, para los segundos representaba

a menudo su expulsión del mundo laboral y el ocio forzoso” (Feixa, 2008, pág. 49).

La masificación de la escuela secundaria democratizó la idea burguesa de la adolescencia como etapa de moratoria social. Ello se produjo, entre otras cosas, por la disminución de la necesidad de mano de obra debido a la tecnificación del sistema industrial, por la evidente necesidad de mayor preparación técnica para operar en el nuevo mercado de trabajo impulsado por la industrialización y, al mismo tiempo, por la pujante demanda social de sectores tradicionalmente excluidos de la escuela media. Esta moratoria social queda definida como una etapa en cierto modo vacía que brinda la oportunidad de permanecer más tiempo dentro de las instituciones educativas, como un tiempo de espera en el tránsito hacia una etapa más importante y vital como lo es la adultez.

En este contexto, la escuela secundaria se consolidó como la institución de tránsito por excelencia entre una y otra etapa de la vida. De ahí la preocupación por lograr delimitar las funciones de la escuela media en relación con las posibilidades a futuro que se abren para las nuevas generaciones: la de continuar estudios superiores o bien, como alternativa generalmente excluyente, la de producir mano de obra mejor cualificada. Ser estudiante de la escuela secundaria, así como lo era ser alumno de la escuela primaria, indica de alguna manera la “incompletud” del sujeto y lo convierte en una de las etapas educativas del ser humano por excelencia (Pineau, 2001). En este contexto, la categoría de “estudiante” sólo se superpone con las condiciones de ser “hijo” y “adolescente”. Sin embargo, tal como sostiene Kantor (2008), entre tantos otros (Reguillo Cruz, 1993; Feixa, 2008), la operación de definir la juventud asociándola a un período etario determinado, así como también la productividad explicativa del paradigma de la transición o aquellos argumentos que asocian las categorías de adolescencia y juventud con la idea de una etapa preparativa para la vida adulta, merecen, por lo menos, ser cuestionadas.

La multiplicidad de situaciones que lleva a pensar que las etapas de la vida se presenten alteradas o acopladas no hace más que constatar la ruptura de la linealidad supuesta entre la educación y el trabajo, entre la juventud y la adultez. La experiencia escolar juvenil aparece, entonces, superpuesta con ingresos intermitentes o plenos en el mercado de trabajo, con jóvenes y adolescentes que a la vez que son hijos, son padres y/o madres, que continúan su escolaridad aun cuando deciden formar una familia, tener

una pareja estable y seguir viviendo con sus padres. En esta complejidad, parecería ser que “*adolescencia* remite a unas instituciones y unos sujetos de otros tiempos, mientras que *juventud* habla de la sociedad de hoy y de la escuela que hay que construir, enfatizando de este modo que la escuela media ya no es lo que era y tampoco lo que debería ser” (Kantor, 2008, pág. 19).⁹

Lo cierto es que el modo en que se despliega la condición juvenil en el mundo contemporáneo contribuye a que los jóvenes otorguen sentidos divergentes a su experiencia escolar. Como señalan Dubet y Martuccelli (1996), muchos de los adolescentes y jóvenes construyen su identidad dentro de la escuela, pero también en forma paralela a la escuela o aun en contra de ella.

Tal como afirmamos más arriba, debido a una multiplicidad de razones, a los estudiantes cuyas familias de origen pertenecen a los sectores socioeconómicos más bajos les resulta muy difícil sostener la escolarización. Tenti Fanfani (2003) lo explica como una “conjunción de problemas de sentido (para qué ir al colegio, para qué aprender lo que allí se enseña, etc.), de problemas de desempeño (ausentismo, fracaso en las evaluaciones, repetición, etc.) y de problemas de escasez (que hace más atractivo y racional realizar una actividad que implique un ingreso que ir al colegio)” que termina por interrumpir la trayectoria escolar de los adolescentes y jóvenes pobres. Esta lectura no lleva, sin embargo, a interpretar de forma lineal, tal como lo han hecho las teorías criminológicas clásicas, que aquellos estudiantes expulsados por el sistema educativo simplemente se incorporen a grupos violentos y/o a actividades delictuales (Millán Smitmans - Colina, 2011).

Kessler (2008) ha demostrado a lo largo de su trabajo de investigación con jóvenes que tienen iniciadas causas por delitos contra la propiedad privada que las fronteras entre escuela y delito no sólo son lábiles, sino que pueden aparecer superpuestas. De este modo, escolarización y delito no deben ser pensados como mutuamente excluyentes. Lejos de un prejuicio ampliamente difundido, los jóvenes entrevistados por Kessler valoran genéricamente la educación como un agente legítimo de socialización y movilidad social ascendente, aun cuando al referirse a sus trayectorias escolares encuentren dificultades para otorgarle un sentido general a la escuela. De hecho, “no perciben una contradicción entre el escaso sentido de la experiencia escolar y la valoración abstracta de la educación: ambos

se mantienen como dos discursos paralelos sin afectarse recíprocamente” (Kessler, 2009, pág. 190).

Muchos de los jóvenes que reingresan a la escuela media después de haberla abandonado o de haber sido expulsados lo hacen tras advertir el valor de las credenciales educativas y de la calificación requerida en los puestos de trabajo a la hora de intentar obtener un empleo. En este sentido, para algunos, los estudios secundarios solo garantizan un lugar en la fila de búsqueda de empleo y sigue habiendo una mejor inserción relativa cuando se posee el título de nivel medio que cuando no se lo tiene. Diferentes estudios (Tiramonti, 2003; Filmus, 2001; Jacinto, 2006) han mostrado que para los jóvenes y adolescentes, la educación secundaria sigue constituyendo un camino para la socialización y la formación, impensable por fuera de ella, a pesar de caracterizar sus experiencias escolares a partir del desenganche y la baja intensidad (Kessler, 2004), la pérdida de sentido y la escasa huella que la escuela media parece dejar en sus vidas.

III. A modo de cierre

El problema de la exclusión social de los jóvenes no puede ser explicado exclusivamente ni por las deficiencias de la educación secundaria, que no logra retenerlos en las instituciones —y, si los retiene, no consigue formarlos para una salida laboral—, ni por las condiciones del mercado laboral actual, ni por la atribución de desinterés y vagancia a los sectores juveniles. Por el contrario, estos argumentos merecen ser pensados conjuntamente y de una manera contextualizada si se pretende avanzar en la comprensión del problema.

Como hemos argumentado, es posible sostener que la masificación de la escuela secundaria no está asociada sólo con la necesidad del mundo del trabajo de contar con mano de obra más calificada, sino que también puede explicarse como una conquista social de los sectores tradicionalmente excluidos, resuelta por medio de la creación de circuitos diferenciados. Asimismo, la ampliación de la escolaridad media obligatoria se ha constituido en una de las medidas centrales que favorece la transición de los jóvenes al mercado laboral en sociedades caracterizadas por el fin del pleno empleo, el aumento de la informalidad y la fragmentación del mercado de trabajo (Jacinto, 2011). Por esta razón, merecen ser revisados los diagnós-

ticos que sostienen que los cambios tecnológicos introducidos por la globalización en los modos de producción provocan una demanda de mano de obra más educada y atribuyen la exclusión de los jóvenes del mercado de trabajo a su baja calidad educativa y a su desinterés.

En esta línea, es necesario reconocer que las políticas públicas de los últimos años, dirigidas a atender los problemas de desempleo, rezago educativo y falta de formación técnica de los jóvenes, arrojan resultados pobres, limitados en cuanto a su alcance y cantidad de beneficiarios. Sin embargo, no es posible analizar las políticas focalizadas en términos de inclusión social y laboral de la juventud sin tener en cuenta las condiciones socioeconómicas y culturales bajo las cuales los jóvenes transitan su trayectoria escolar y/o desarrollan su trayectoria de vida. En otras palabras, es preciso reconocer que el sistema educativo poco puede hacer para revertir la marginación laboral, social y cultural de los jóvenes en situación de pobreza si, de forma simultánea, no se transforman cualitativamente las condiciones bajo las cuales se desarrollan estos jóvenes y adolescentes de nuestro tiempo (Salvia, 2008).

La época actual coloca la escuela secundaria en un terreno en el que aparecen al mismo tiempo problemas históricos en relación con su finalidad, cuestionamientos acerca de la eficacia de su formato y el desafío de universalizar el nivel. En este marco, es prioritario abrir la discusión sobre las variaciones del formato escolar que permitan a los adolescentes y jóvenes excluidos el acceso a la educación como un derecho común, aun cuando ella linealmente no los prepare para su inserción en el mundo del trabajo.

Notas

1. De hecho, Gabriel Kessler (2006) ha mostrado a lo largo de su trabajo cómo en Argentina las relaciones entre delito y escolaridad no pueden ser pensadas como mutuamente excluyentes.
2. Pablo Pineau describe otro intento durante 1980 de articular el sistema educativo con el mundo del empleo a partir de la implementación de un plan piloto conocido como "Proyecto Sistema DUAL" (escuela-empresa), inspirado en una experiencia alemana. Sin embargo, tal como afirma el autor: "El paisaje económico que se presentaba en los primeros años de la década del 80 difería fuertemente del imaginado por el Plan

DUAL. Concentración económica, oligopolización, desindustrialización y terciarización se constituyeron en los límites para la inclusión de los avances tecnológicos del sistema educativo” (Pineau, 1997, pág. 397).

3. Este proceso se inició con las sucesivas leyes de transferencia de los servicios educativos del Ministerio Nacional a las jurisdicciones provinciales. Comienza en la década de 1960 y culmina en 1991 con la Ley de Transferencia de establecimientos de los niveles medio y superior no universitario (Felfeber - Ivanier, 2003).
4. Tiramonti se ha referido extensamente a la definición y caracterización del sistema educativo como un sistema fragmentado. Entre otros rasgos, la fragmentación alude a la imposibilidad de organizar jerárquicamente en circuitos de calidad las diferentes modalidades de educación secundaria (Tiramonti, 2009).
5. Una de las discusiones centrales que se dio en nuestro país en relación con los trayectos técnicos profesionales estuvo vinculada a la dificultad de la elección temprana de la orientación. Esta misma dificultad aparece en algunas experiencias implementadas en países europeos que tienden a la formación secundaria técnico-vocacional. En estos casos, incluso, la elección temprana de la orientación aparece estrechamente vinculada al éxito académico que los estudiantes hayan podido desarrollar a lo largo de su escolaridad y en muchas ocasiones logran obturar definitivamente el ingreso a la universidad. A esta lectura es necesario añadir otra dimensión de análisis relacionada con el impacto que las transformaciones en la cultura del nuevo capitalismo (Sennett, 1998) han producido en la forma en que las personas piensan el empleo a largo y corto plazo. En este sentido, Richard Sennett, entre tantos otros, ha destacado cómo las personas ya no piensan en acceder a un trabajo estable para toda la vida, sino que imaginan para sí una trayectoria dinámica, flexible, de contratos a corto plazo.
6. Es necesario advertir que el fracaso en la escuela secundaria no es exclusivo de los sectores populares, en tanto aquellos estudiantes que provienen de sectores más acomodados poseen un abanico de alternativas más amplio que incluye ofertas del circuito privado y alternativas no convencionales.
7. Este es el caso, por ejemplo, de la Asignación Universal por Hijo, por medio de la cual se otorgan recursos monetarios a modo de incentivo, para aquellos ciudadanos que no cuentan con un trabajo en blanco que les permita cobrar dentro de su salario la asignación familiar correspondiente.
8. Si bien es necesario reconocer la existencia de experiencias puntuales tales como las escuelas de reingreso o la escuelas de familia agrícola (Southwell, 2008) en las que se propone cierta flexibilización del formato escolar de la escuela secundaria, éstas, sin embargo, no lo-

gran modificar lo que Terigi (2008) ha denominado como “trípode de hierro”: la forma de organización del trabajo docente, el currículum clasificado en disciplinas y la formación de los docentes por especialidad. Probablemente una de las razones centrales se encuentre en la conflictividad que encierra la modificación del régimen de trabajo docente y, a la vez, la dificultad de lograr certificaciones equivalentes con currículum y formatos diversificados.

9. Kantor (2008) advierte un desplazamiento discursivo donde los jóvenes reemplazan a los adolescentes. Las políticas públicas tienen por destinatarios a los jóvenes y excluyen a los adolescentes del horizonte discursivo. Mientras que el término juventud está asociado a cuestiones culturales y a problemas estructurales, adolescencia refiere a una etapa del desarrollo psicológico que, de acuerdo con las condiciones de vida actuales que transitan muchos sujetos, parecería ser muy corta. Este desplazamiento en las denominaciones de programas y proyectos impulsado desde organismos gubernamentales como no gubernamentales podría explicarse como la necesidad de dar cuenta de la sobreedad, que aumenta en las aulas como resultado de los ingresos tardíos, repitencias, abandonos y reingresos.

Referencias bibliográficas

- BRASLAVSKY, CECILIA (1985). *La discriminación educativa en Argentina*, Buenos Aires, FLACSO/Grupo Editor Latinoamericano.
- _____ (2001). *La educación secundaria ¿cambio o inmutabilidad?*, Editorial Santillana, Buenos Aires.
- DUBET, FRANÇOIS (2006). *El declive de la institución*, Gedisa, Barcelona.
- DUBET, FRANÇOIS - MARTUCELLI, Danilo (1996). *En la escuela. Sociología de la experiencia escolar*, Losada, Buenos Aires.
- DUSSEL, INÉS (1997). *Currículo, humanismo y democracia en la enseñanza media (1863-1920)*, Oficina de Publicaciones del CBC-UBA y FLACSO.
- _____ (2009). “La escuela media y la producción de la desigualdad: continuidades y rupturas”, en Tiramonti, G. - Montes, N., *La escuela media en debate. Problemas actuales y perspectivas desde la investigación*, Buenos Aires, Manantial/FLACSO.
- FEIXA, CARLES (2008). *De jóvenes, bandas y tribus*, Editorial Ariel, Barcelona.
- FELDFEBER, MYRIAM - IVANIER, Analía (2003). “La descentralización educativa en argentina: el proceso de transferencia de las instituciones de formación docente”, en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, mayo-agosto, Vol. 8, Nro. 018, México.
- FILMUS, DANIEL (2001). *Cada vez más necesaria, cada vez más insuficiente*, Editorial Santillana, Buenos Aires.

- GRUPO VIERNES (2008). "Una propuesta de cambio en el formato de la escuela media: las Escuelas de Reingreso de la Ciudad de Buenos Aires", en *Revista Propuesta Educativa* N° 30, FLACSO, Buenos Aires.
- JACINTO, CLAUDIA (2009). "Políticas públicas, trayectorias y subjetividades en torno a la transición laboral de los jóvenes", en Tiramonti, G. - Montes, N., *La escuela media en debate. Problemas actuales y perspectivas desde la investigación*, Manantial/FLACSO, Buenos Aires.
- KANTOR, DÉBORA (2008). *Variaciones para educar adolescentes y jóvenes*, Del Estante Editorial, Buenos Aires.
- KESSLER, GABRIEL (2006). *Sociología del delito amateur*, Editorial Paidós, Buenos Aires.
- PINEAU, PABLO (2001). "¿Por qué triunfó la escuela? O la modernidad dijo: "Esto es educación"; y la escuela respondió: "Yo me ocupo", en Pineau, P.: *La escuela como máquina de educar*, Paidós, Buenos Aires.
- REGUILLO CRUZ, ROSANA (1993). *En la calle otra vez. Las bandas, identidad urbana y usos de la comunicación*, Itso, Guadalajara.
- ROSSANO, ALEJANDRA (2006). "El pasaje de la primaria a la secundaria como transición educativa", en Terigi, F. (comp.), *Diez miradas sobre la escuela primaria, Siglo XXI/Fundación OSDE*, Buenos Aires.
- SALVIA, AGUSTÍN (comp.) (2008). *Jóvenes promesas. Trabajo, educación y exclusión social de jóvenes pobres en la Argentina*, Buenos Aires, Miño y Dávila/Universidad de Buenos Aires.
- SENNETT, RICHARD (2000). *La corrosión del carácter. Las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo*, Anagrama, Barcelona.
- SOUTHWELL, MYRIAM (2008). "¿Particular? ¿Universal?: escuela media, horizontes y comunidades", en *Propuesta Educativa* N° 30, FLACSO, Buenos Aires.
- TEDESCO, JUAN CARLOS - BRASLAVSKY, CECILIA - CARCIOFI, RICARDO (1983). *El proyecto educativo autoritario*, FLACSO, Miño y Dávila Editores, Buenos Aires.
- TENTI FANFANI, EMILIO (2003). "La educación media en la Argentina: desafíos de la universalización", en Tenti Fanfani (comp.), *Educación media para todos: los desafíos de la democratización del acceso*, Buenos Aires, Altamira.
- _____ (2009). "La enseñanza media hoy: masificación con exclusión social y cultural", en Tiramonti, G. - Montes, N., *La escuela media en debate. Problemas actuales y perspectivas desde la investigación*, Manantial/FLACSO, Buenos Aires.
- TERIGI, FLAVIA (2008). "Los cambios en el formato de la escuela secundaria argentina: por qué son necesarios, por qué son tan difíciles", en *Propuesta Educativa* Nro. 29, FLACSO, Buenos Aires.
- _____ (2008). "Los desafíos que plantean las trayectorias escolares", en Jóvenes y Docentes en el mundo de hoy, III Foro Latinoamericano de

Educación, Fundación Santillana, Argentina.

TIRAMONTI, GUILLERMINA (2009). "Una aproximación a la dinámica de la fragmentación del sistema educativo argentino. Especificaciones teóricas y empíricas," en Tiramonti, G. - Montes, N., *La escuela media en debate. Problemas actuales y perspectivas desde la investigación*, Manantial/FLACSO, Buenos Aires.

TIRAMONTI G. - MONTES, N. (2008). *La escuela media en debate. Problemas actuales y perspectivas desde la investigación*, Manantial/Flacso, Buenos Aires.

TYACK, DAVID - CUBAN, LARRY (2000). *En busca de la utopía. Un siglo de reformas de las escuelas públicas*, Fondo de Cultura Económica, México.

VIÑAO FRAGO, ANTONIO (2002). *Sistemas educativos, culturas escolares y reformas. Continuidades y cambios*, Morata, Madrid.

RESUMEN

El problema de la exclusión social de los jóvenes no puede ser explicado exclusivamente ni por las deficiencias de la educación secundaria ni por la atribución de desinterés y vagancia a los sectores juveniles. Por el contrario, estos argumentos merecen ser pensados conjuntamente y de una manera contextualizada si se pretende avanzar en la comprensión del problema. En esta línea, es necesario reconocer que las políticas públicas de los últimos años arrojan resultados pobres, limitados en cuanto a su alcance y cantidad de beneficiarios y, a la vez, que el sistema educativo poco puede hacer para revertir la marginación laboral, social y cultural de los jóvenes en situación de pobreza si, de forma simultánea, no se transforman cualitativamente las condiciones bajo las cuales se desarrollan estos jóvenes y adolescentes de nuestro tiempo.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXIX – N° 1 - Marzo, 2012

La democracia cristiana en Europa: más allá de la crisis, hoy empieza todo

Enrique San Miguel Pérez

“La expresión ‘todos somos hermanos’ no es una fórmula hueca, y no debemos permitir que lo sea nunca.”

Konrad Adenauer, 1956, pág. 49

Konrad Adenauer era un hombre muy directo porque tenía las ideas muy claras. Se expresaba con una concisión hoy legendaria. Y con esa nitidez entendía que si el siglo XIX había fijado su énfasis en la libertad, y el siglo XX en la igualdad, el siglo XXI, el de un “mundo indivisible” como indivisible es la naturaleza humana, tendría que ser, forzosamente, el siglo de la fraternidad.

La fraternidad –los seres humanos somos hermanos porque compartimos un mismo Padre–, como la libertad y la igualdad, es un concepto radicalmente cristiano. Robert Schuman sostenía que la “democracia debe su existencia al cristianismo”, argumentando que la democracia había nacido el día en que el hombre fue llamado a realizar dentro de su vida temporal la dignidad del ser humano, con plena libertad pero dentro del respeto por los derechos de cada uno y por la práctica del amor fraterno en el seno de la igualdad entre todos. Y es evidente que nunca antes de Cristo se habían formulado semejantes pretensiones. Schuman remataba sus reflexiones, como

ENRIQUE SAN MIGUEL PÉREZ

Catedrático de Historia del Derecho y de las Instituciones de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid. Entre sus libros recientes se encuentran *El Evangelio de los audaces. Políticos católicos* (2004), *Humanismo cristiano. La posibilidad universal de la libertad* (2005), *El siglo de la democracia cristiana* (2006), *El Evangelio de la tenacidad. Políticos cristianos* (2007), *La política de los cristianos* (2007) y *La democracia cristiana y la democracia de los cristianos* (2010).

muchas de sus intervenciones partidarias, con una afirmación definitiva: “La democracia será cristiana, o no será” (Schuman, 2006, págs. 42-43).

¿Conservan su validez las afirmaciones rotundas emitidas hace más de medio siglo por los padres de Europa? ¿O acaso la democracia cristiana es un discurso válido para circunstancias tan excepcionales como las que padeció el continente entonces, devastado materialmente como consecuencia de la guerra, pero también arruinado moralmente por causa de los totalitarismos y, por la misma razón, un discurso que disfruta de singular vigencia e interés en instantes tan críticos como los que ahora padecen las sociedades europeas? ¿Hemos de resignarnos a que la obra ingente de la democracia cristiana solo sea reconocida, y solo resulte inspiradora, en coyunturas extremas? ¿La democracia cristiana es el último recurso político y partidario del Estado de derecho?

Mi convicción cívica, pero también mi conclusión académica, es que, sin duda, la singularidad y la vigencia de las propuestas de la democracia cristiana han emergido enormemente reafirmadas y consolidadas por esta crisis. Pero también, que las ideas y la propia identidad de la democracia cristiana son válidas para estos tiempos y para todos los tiempos. Que, precisamente, cuando esas ideas y esa identidad fueron muy ásperamente desdeñadas y descalificadas por los discursos materialistas en una Europa instalada en el despilfarro público y privado, el relativismo moral y en un ejercicio sistemático de la irresponsabilidad cívica y política, se pusieron las condiciones para una crisis que, esencialmente, era y es moral, y en el plano moral debe ser reconocida, afrontada y resuelta.

Creo que los planteamientos de Konrad Adenauer y Robert Schuman se encuentran hoy tan vigentes como ayer. Y probablemente, a la luz de la histórica experiencia de gobierno de la democracia cristiana en Europa, y de otras recientes experiencias de gobierno no precisamente cristiano-demócratas, más. Que a más presencia y participación pública y política de los cristianos en cuanto tales, el sistema democrático adquiere una materialización más amplia, más generosa, más genuina, más integradora y, desde luego, más plural y más creativa o, en síntesis: a más humanismo cristiano, más democracia.

Porque en primer lugar, la democracia cristiana propone una lectura integral de la condición humana. Giuseppe Dossetti, jurista y profesor universitario, histórico líder antifascista, lugarteniente y después fraterno adversario de Alcide de Gasperi en la democracia cristiana, sacerdote tras abandonar la política, explicaba muy gráficamente la especificidad de la democracia cris-

tiana que tras la Segunda Guerra Mundial irrumpía como la fuerza política predilecta en la nueva Europa en reconstrucción: no se trataba tan solo de un partido que obedecía a un impulso profundamente ético y regenerador, pero tampoco era una opción que se conformaba con la libertad política, sino una propuesta política integral que pretendía dotar al Estado de derecho de contenido social.¹ La democracia cristiana era una respuesta política en valores y principios, pero una respuesta eficiente y honesta. La democracia cristiana sabía reconocer la naturaleza profunda de los problemas, pero también resolverlos, y resolverlos gobernando para todos.

Friedbert Pflüger llamó a su biografía del recordado presidente federal alemán Richard von Weizsäcker *Mit der Macht der Moral*.² Y, en efecto, “con el poder de la moral” se presenta el humanismo cristiano ante el más gigantesco desafío de la historia de Europa desde el final de la Segunda Guerra Mundial: la realización plena de un proyecto de civilización basado en el amor, en el perdón y en la reconciliación. Una civilización espiritualmente viva y creativa. Una civilización liderada por la nobleza de la condición humana. Y una civilización que da respuestas justas y que si se sabe incapaz de materializar plenamente sus ideales, no deja nunca de tener hambre y sed de justicia. La historia europea nos ofrece al respecto hermosísimas lecciones nada distantes en el tiempo.

I. La democracia cristiana, maestra de la historia democrática

Porque el legado de la democracia cristiana, un legado además vivo, es verdaderamente abrumador, además de constituir el núcleo esencial de los valores que han subsistido a esta y a todas las crisis, garantizando la continuidad del Estado social y democrático de derecho en Europa:

a) El liderazgo de los procesos de transición, construcción y consolidación democrática desde 1945. La opción por gobiernos de mayoría cristiano-demócratas en Francia, Italia, Alemania, Luxemburgo, Bélgica, Austria y los Países Bajos en las primeras elecciones libres celebradas tras la Segunda Guerra Mundial se tradujo en presencias constantes en las tareas de gobierno hasta 1962, 1993, 1969, 1995, 1970 (salvo en 1954-1958) 1970 y 1958 (San Miguel Pérez, 2006, págs. 90-109).³ También la transición española, a partir de 1976, es inseparable de una praxis centrista,

la liderada por Adolfo Suárez al frente de la UCD, de acuerdo con unos planteamientos en donde se reconocen muy ampliamente los acentos y los valores cristianos, unos valores cristianos que la propia Iglesia había puesto de manifiesto ya en medio de la asoladora Guerra Civil española, en su carta pastoral del 1 de julio de 1937 (Iribarren, 1974).

Y cuando en 1988 comenzaron los procesos de transición democrática en Europa Central y Oriental como consecuencia de la derrota de los regímenes totalitarios comunistas, los sucesivos procesos electorales otorgaron también la victoria a formaciones como la *Solidaridad* de Walesa, Mazowiecki y Geremek en Polonia, el Foro Democrático Magiar de Jozef Antall y, desde luego, por su significación simbólica, la Unión Cristiano-Demócrata de Lothar de Maizière en las únicas elecciones democráticas que se celebraron en la República Democrática Alemana, las del 17 de marzo de 1990. Tres días antes, en la histórica Leipzig, patria de Wagner y de las primeras grandes movilizaciones contra el comunismo, Helmut Kohl no sólo pedía el voto para el hermano partido cristiano-demócrata; lo pedía para una Alemania libre y unida en una Europa libre y unida (Kohl, 2005, pág. 1087). Ese objetivo, ese “futuro europeo común”, tal y como habría de denominarlo el canciller nacido en Ludwigshafen, conserva hoy plena vigencia.

El mismo análisis podría aplicarse al Chile en el que el gran líder cristiano-demócrata Patricio Aylwin alcanzaba la presidencia en 1990 o al México en el que el PAN encabezado por Vicente Fox obtenía la victoria en el año 2000. De manera invariable, y no sólo en Europa, todas las sociedades de tradición occidental que superan el autoritarismo y el totalitarismo, y proceden a la construcción y consolidación democráticas, lo hacen de la mano de la democracia cristiana. Un actor y testigo de privilegio de estos procesos como Gutenberg Martínez tuvo hace más de diez años la lucidez necesaria para ponerlo de manifiesto estableciendo el acento allí donde correspondía, en el debate ético, en la lucha por los derechos y libertades fundamentales (Martínez Ocamica, 1999, págs. 199-200).

b) La creación y consolidación de modelos de Estado social muy ligados a la Economía Social de Mercado. El Estado del Bienestar, al menos en la Europa más continental y en las islas británicas, no es una creación socialdemócrata. En el Reino Unido, por ejemplo, habría que remontarse al histórico *people's budget* de abril de 1909, presentado por su muy galés y muy liberal ministro del Tesoro David Lloyd George y después mítico primer ministro entre 1916 y 1922, con el respaldo del entonces también liberal Winston

Churchill, para detectar su primera manifestación (Hattersley, 2010, pág. 223 ss.; Lloyd George, 2005, pág. 50 ss.; Toye, 2007, pág. 59 ss.).

Las experiencias sociales alemana y austríaca del período de entreguerras, igualmente, son inseparables de la presencia política protagonizada por fuerzas confesionalmente cristianas como el *Zentrum* alemán, que llegó a la cancillería con figuras como Konstantin Fehrenbach (1920-1921), Joseph Wirth (1921-1922), Wilhelm Marx (1923-1925 y 1926-1928) y Heinrich von Brüning (1930-1932), un *Zentrum* cuyo alejamiento de las tareas ejecutivas por Hindenburg facilitó decisivamente la irrupción del totalitarismo,⁴ y por el Partido Social Cristiano austríaco, el CS por el que Ignaz Seipel fue canciller entre 1922 y 1924 y entre 1926 y 1929, un CS que habría de liderar la cancillería casi ininterrumpidamente entre 1920 y 1932 con líderes como Michael Mayr, Rudolf Ramek, Ernst Streeruwitz, Carl Vaugoin, Otto Ender y Karl Buresch.⁵

Pero la recreación e implantación del Estado social en el continente a partir de 1945 es esencialmente obra de la democracia cristiana. Tras la contienda, correspondió a Ludwig Erhard la puesta en marcha del “milagro económico” alemán, una portentosa experiencia de restablecimiento del tejido productivo y la circulación económica, modélica desde entonces, que perseguía, sobre todas las cosas, como el propio Erhard habría de denominar al más célebre de sus libros, el “bienestar para todos” sobre la base de la mutua y fecunda interdependencia entre Estado y mercado, entre política y economía, como fundamentos de un crecimiento equilibrado que dotaba de oportunidades al conjunto de la ciudadanía.⁶

Y una nueva fundamentación racionalista y comunitaria del ordenamiento social se incorporaba al sistema constitucional para superar el individualismo materialista y convertir a la persona en el fundamento del sistema político e institucional, gracias al pensamiento y al accionar de líderes como Giuseppe Dossetti, Giuseppe Lazzati, Amintore Fanfani y Giorgio La Pira. Pero esa perspectiva de la persona y de la comunidad no se plasmaba solamente en la arquitectura del nuevo Estado social y democrático de derecho o en su producción académica, brillante, como grandes universitarios e intelectuales que fueron, sino en proyectos convertidos en realidad como *Il Piano Casa*, que vendría a dotar de vivienda digna a cientos de miles de trabajadores en un plazo mínimo y demostrar que el proyecto social y democrático del nuevo Estado de derecho, denotado por nuevos derechos sociales y económicos, comprometido con la accesibilidad

y universalidad de la sanidad, la educación y las oportunidades, obedecía esencialmente a la aplicación de la perspectiva fraterna y transformadora de la visión cristiana de la vida y de la dignidad humanas.⁷

- Asimismo, la democracia cristiana promovió una nueva cultura política que fomentaba el pluralismo y el encuentro de ideas y de propuestas diversas dentro del espacio democrático compartido, y combatía la cultura política del enfrentamiento y de la fractura mediante una propuesta innovadora, la “centralidad”, que propugnaba la concordia, la integración y el diálogo fraterno. Y, en términos políticos, como planteamiento rector en las instituciones, y en el modelo de sociedad y de convivencia. Cuando esa centralidad pudo llegar a convertirse en mero cálculo, el proyecto cristiano-demócrata se resintió, como reconocía en sus años finales Pietro Scoppola (Scoppola, 2006, pág. 144 ss.; 1996, pág. 141 ss.). Y, con toda humildad añadiría yo, cuando la democracia cristiana no reafirmó la centralidad de sus propuestas, y de su propia identidad política, concluyó por verse dañando el sistema político, partidario e institucional en su conjunto.

Porque la centralidad no se construye de acuerdo con una lógica aritmética o geométrica, en torno a un punto intermedio entre la derecha y la izquierda, sino alrededor de un ordenamiento que afirma la primacía de la naturaleza de la persona humana. La centralidad se encuentra allí donde el ordenamiento político, y el sistema económico, y las formas de la creación y de la cultura, preservan la vida y la dignidad humana. Toda la vida y toda la dignidad (La Pira, 1957, pág. 50).

La centralidad se correspondía, por eso, en términos sociales y sociológicos, con una creciente clase media, siempre imprescindible vector de estabilidad del proyecto democrático, masivamente identificada con un amplio proyecto de libertad basado en el sentido de la responsabilidad, y con una acción política sustentada sobre profundos posicionamientos éticos. Una nueva ciudadanía europea, trabajadora, cada vez más urbana, y cada vez más formada académicamente, exigía también un accionar político sensible a las necesidades del hombre común.

c) Y, desde luego, primero y último: desde el armisticio del 8 de mayo de 1945 no ha vuelto a estallar ningún conflicto bélico que haya enfrentado a los Estados europeos occidentales. Se trata del período ininterrumpido de paz más prolongado de la historia de Europa. La *Declaración Schuman* del 9 de mayo de 1950 comienza con un “La paz del mundo...”. Y los padres de esa paz que cinco años y un día después del final de una guerra devas-

tadora convierte a los enemigos encarnizados en socios, aliados y amigos, se llaman Konrad Adenauer, Robert Schuman y Alcide de Gasperi: cristiano-demócratas, juristas periféricos, de Renania, de Alsacia, del Trentino, que comparten sus convicciones en alemán, juristas, hombres de elevada estatura, llenos de decoro indumentario, pero muy austeros, sencillos en sus gustos y en su estilo de vida, caracterizados por su cáustico sentido del humor, cordiales pero firmes en la defensa de sus posiciones.

A ellos se unen sus correligionarios: Pierre Dupong en Luxemburgo, Gastón Eyskens en Bélgica y los cristiano-demócratas que forman parte del gobierno de coalición neerlandés. Cinco de los seis primeros ministros –Bidault, Adenauer, Dupong, Eyskens y De Gasperi– que adoptan la Declaración Schuman, y cuatro de los firmantes del Tratado de París de 16 de abril de 1951 –Adenauer, Dupong, Pholien y De Gasperi– son cristiano-demócratas. Lo son, igualmente, cuatro de los seis firmantes de los Tratados de Roma en 1957: Adenauer, Bech, Segni y Luns. Cinco de los doce ministros de Exteriores del Acta Única Europea en 1986: Andreotti, Barry, Tindemans, Van der Broek y Pires de Miranda. En Alemania, por cierto, era canciller Kohl. Cinco de los doce primeros ministros del Tratado de Maastricht en 1992: Andreotti, Kohl, Dehaene, Santer, Lubbers. La Unión Europea es una gran creación de, muy fundamentalmente, la democracia cristiana, sin duda enriquecida muy sustantivamente por las restantes tradiciones democráticas continentales. Pero el liderazgo del impulso que condujo a su materialización primera, a despecho de la más que notable incompreensión de sus adversarios políticos cuando no su abierto rechazo, es una aportación indiscutible del humanismo cristiano (San Miguel Pérez, 2010, pág. 23 ss.).

II. La democracia cristiana o el sentido del deber, de la exigencia y de la responsabilidad

“El cristiano vive el sentido dramático de su tiempo.”

Trotta, 2006, pág. 342

El encuentro de dirigentes que celebró la democracia cristiana italiana en Rossena entre el 15 y el 16 de agosto de 1950 ofreció a Giuseppe Dossetti una inmejorable ocasión para reafirmar la cristiana obligación

de compromiso y participación en la esfera pública, y de compromiso y participación allí donde se encuentran la dificultad, el sufrimiento y el padecimiento. Y la más amplia acepción de ese “sentido dramático”, de eso que Miguel de Unamuno denominaba el “sentimiento trágico” de la existencia, equivale al reconocimiento de la existencia como un deber ser, como un permanente testimonio de esfuerzo, de exigencia, de excelencia y de responsabilidad.

El servidor público no puede sucumbir a instalarse nunca en la satisfacción o en la autocomplacencia. Uno de los últimos libros de la feraz producción de Richard von Weizsäcker, *¿Tres veces hora cero? 1949. 1969. 1989*, en alusión a tres instantes tan centrales en la historia de Alemania como 1949, en que se aprobó la *Ley Fundamental de Bonn* y los cristiano-demócratas se impusieron en las elecciones legislativas, convirtiéndose Konrad Adenauer en canciller; 1969, cuando, tras su acuerdo electoral con los liberales de Walter Schell los socialdemócratas de Willy Brandt obtuvieron la cancillería por primera vez desde la República de Weimar; y el 1989 de la caída del Muro de Berlín y el inicio del camino hacia la reunificación de Alemania y de Europa (Von Weizsäcker, 2003, pág. 7 ss.), ofrecería el formato de partida para añadir hoy una cuarta hora cero: 2009, año en que, tras incrementar notablemente los resultados que la condujeron a la victoria electoral en 2005, la canciller Angela Merkel obtuvo un resultado que la impulsó hacia el pleno liderazgo político de la Unión Europea. Un liderazgo que persigue la restauración de un clima público de austeridad y responsabilidad públicas como premisa para la reconstrucción del tejido productivo del continente. Es decir: valores y principios como base para el crecimiento y el bienestar. Como decía siempre Adenauer: “Una base ética para una política responsable”.

Angela Merkel disfruta de cualidades muy distintivas: la integridad y la autenticidad son algunas de las primeras. Y, sobre todo, la coherencia. No reclama sacrificios que no exija, en primer lugar, a sus propios compatriotas. Los ciudadanos de los Estados democráticos debemos adquirir el saludable hábito de desconfiar de los líderes que no nos plantean sacrificios, que no nos recuerdan nuestros deberes y que no nos demandan que sepamos ejercer nuestras responsabilidades. El mensaje democrático subsistirá como eje político e institucional del discurso de la civilización en la medida en que resulte exigente a los ciudadanos y les ofrezca desafíos de difícil cumplimiento.

No adherimos a la democracia porque nos garantiza bienestar o elevados ingresos. De ser así, soñaríamos con ser ciudadanos de los emiratos vecinos al Estrecho de Ormuz. Tampoco consideramos la democracia un valor absoluto o un bien trascendente. La democracia es ni más ni menos que una solución de gobierno inmersa en la historia. Pero una solución de gobierno que presenta dos cualidades que la hacen insustituible, más allá de haberse consolidado, como decía Winston Churchill, en su rango de “la peor de todas las formas de gobierno conocidas a excepción de todas las demás”. En primer lugar, la democracia sabe acoger y racionalizar la suma compleja de contradicciones que constituyen la expresión ordinaria del acontecer humano. “Signo de contradicción” se consideraba a sí mismo Jesucristo, y sabernos débiles e imperfectos es parte de la base de la necesidad humana de la convivencia, del diálogo, del respeto y de la tolerancia, sostenía Aldo Moro (Veneziani, 2006, págs. 95-98).

Pero sobre todo, la opción democrática no es neutral ni aséptica, ni indiferente ante la aventura humana. La democracia no garantiza la igualdad entre los hombres, pero afirma la igualdad de sus derechos para que puedan luchar eficazmente, y con el Estado de derecho a su lado, por hacer efectiva esa igualdad. No garantiza la justicia social, pero sí crea las condiciones, en cualquier sociedad avanzada, para que los ciudadanos puedan movilizarse eficazmente para obtenerla. No garantiza la libertad, pero nos facilita la libertad necesaria para que nosotros mismos nos encarguemos de ser libres. La democracia nos exige, nos interpela, nos responsabiliza, nos sacude. Nos ofrece un punto de partida y una tarea por realizar. Como el propio cristianismo. Está, en efecto, y por definición, “incompleta”. Es, en efecto, “un poder del pueblo para la libertad”, como decía Aldo Moro (Moro, 1999, pág. 102).

Y como cristiano-demócratas tenemos el deber, singularmente exigente en quienes profesamos las tareas docentes e investigadoras, de hacer partícipes a los jóvenes, a cada generación, de la profunda significación espiritual y la histórica excepcional relevancia de sus existencias como parte de la Iglesia, es decir, como parte de la comunidad de los seres humanos, y como parte del histórico proyecto de la ley universal del amor. Giorgio La Pira nos exigía una “pedagogía” cultural y espiritual adecuada para hacer más eficaz esa acción verdaderamente evangélica (La Pira, 2004, pág. 349). Yo albergo la convicción de que para el servidor público, esa pedagogía pasa por poner todo el Evangelio en toda la vida y asumir y hacer visible un proyecto existencial de ejemplaridad.

Los últimos años de la historia de Europa han sido extraordinariamente interesantes desde un punto de vista estrictamente político, cuando se examinan las pautas de liderazgo que han sucumbido a la crisis económica y los modelos de gobierno que han emergido para reemplazarlos. El modelo de político populista a la europea, que basaba su estilo de gobierno en la confrontación con el enemigo externo y el interno, en la fractura social, en el intento de acorralar las más profundas creencias y convicciones de sus conciudadanos y en el despilfarro de los recursos públicos con el objeto de crear un electorado cautivo, dependiente de los subsidios y subvenciones de procedencia estatal, no sólo ha sido desplazado de las tareas ejecutivas sino que deberá soportar la *damnatio memoriae* de una historia que, en ocasiones como ésta, como mantenía Chateaubriand en sus *Memorias de ultratumba*, es “la vengadora de los pueblos”.

Los sucesores de estas calamidades públicas responden a un perfil diametralmente opuesto. Cuando en 1995 el centrista Édouard Balladur, primer ministro, fracasó en la primera vuelta de las elecciones presidenciales francesas por escasas décimas porcentuales, se suscitó un debate que él mismo afrontó con enorme elegancia en unas imprescindibles memorias, *Le pouvoir ne se partage pas*. En síntesis, y como habría de resumir con posterioridad Alain Duhamel con su habitual inclinación hacia la polémica, parecía que el hombre de Estado y de gobierno no era necesariamente ni un buen candidato electoral ni un líder apto para la refriega política. Balladur, que había liderado gabinetes del que formaron parte al mismo tiempo François Bayrou, Nicolas Sarkozy, François Fillon y Alain Juppé, entre otras primerísimas figuras, era la evidencia (Balladur, 2009, pág. 392 ss.; Duhamel, 2009, pág. 180). Sea o no cierto, la apuesta ciudadana por el sentido de Estado y de la responsabilidad parece, felizmente, la opción dominante hoy en Europa. Un líder puede y debe ser un estadista. Y ése es un territorio que le resulta muy familiar a la democracia cristiana.

Pero sería interesante que la opción cristiano-demócrata extranjera también algunas lecciones de la última década de la historia europea. Y básicamente una: la crisis continental coincide, en el tiempo, con el debilitamiento y la decadencia, cuando no la desaparición, de la singularidad de la histórica propuesta de la democracia cristiana, excepción hecha de Alemania. Porque la crisis que todavía padece Europa también es económica. Fundamentalmente, es una profunda crisis política y una todavía más profunda crisis ética.

Una crisis en donde el equilibrio complejo entre Estado y mercado, que la democracia cristiana contribuyó durante medio siglo a resolver a favor de ambos, potenciando las capacidades de uno y otro para impulsar la expansión de los derechos, los recursos y las oportunidades, se alteró en beneficio de la primacía indiscutible del mercado. Y no sólo, como es lógico, en la asignación racional y eficiente de bienes de acuerdo con las leyes de la oferta y la demanda, que nada mejor que el mercado para asignar precio a los objetos, sino en la fáctica absorción del conjunto del entramado social por parte del mercado. En definitiva: en el tránsito de una economía de mercado a una sociedad de mercado.

Y el triunfo definitivo de la sociedad de mercado significaría el retroceso de la democracia “sustancial”, que tan decisivamente contribuyó a construir la democracia cristiana durante la última posguerra, a una democracia meramente “formal”, en donde de nuevo quedaría relegada la centralidad de la idea de la dignidad de la persona humana, instalada en la acción de las instituciones gracias a la irrupción en la esfera pública de los demócratas en cuanto cristianos (Scoppola, 2006, pág. 195). Si persona y comunidad desaparecen del escenario público, la propia democracia sería la última víctima de un proceso de depauperación de los ideales humanos que desembocaría en una existencia mediocre, en donde la condición humana perdería primero la noción de sí misma, es decir, de su propia dignidad, para asistir después a la desaparición o mutación de sus derechos y libertades.

En una fecha tan emblemática para la reciente historia de España como marzo de 2004, los jóvenes españoles opinaban que la seña de identidad que mejor les distinguía era el consumismo, por encima de la libertad, la independencia o la rebeldía. Y, entre los españoles consumistas, las motivaciones confesas de su comportamiento eran la comodidad, la calidad, el precio, la novedad, la moda, la marca. No es extraño que el sociólogo González-Anleo interpretara el capítulo XIII de la *Epístola a los corintios* para, reemplazando “amor” por “consumo”, realizar un hoy casi profético diagnóstico de la evolución de la sociedad española desde entonces.⁸ Por cierto, creo que el análisis disfrutaría de la misma validez casi en cualquier país de nuestro entorno.

Si sostenía y sostengo que a más cristianismo, más democracia, he afirmado y afirmo igualmente que a más democracia cristiana, más y mejor Estado de derecho; lo he mantenido, y lo mantengo, analizando la historia

de Europa, desde los procesos de transición a los de consolidación democrática. Entre otros motivos, porque la acción de gobierno del humanismo cristiano crea las condiciones naturales para la materialización del bien común de acuerdo con las tres propiedades que le adjudicaba Maritain: su eficacia redistributiva, su capacidad para establecer una verdadera autoridad y su moralidad intrínseca o, como diría el filósofo, “rectitud de vida, buena y recta vida humana” (Maritain, 1943, pág. 24).

Pero tengo también la convicción de que, por motivos diversos que, desde luego, merecerá la pena analizar en extenso en otra oportunidad, una vez que la locomotora democrática comienza a atravesar a toda velocidad las apacibles praderas del bienestar y de la prosperidad, nuestros conciudadanos prefieren otros maquinistas. Se diría que se recurre a la democracia cristiana en las coyunturas críticas, coyunturas en donde se reclama la comparecencia de los austeros, serios y virtuosos hombres que, como Adenauer, Schuman, De Gasperi, Moro, Caldera o Frei Montalva, pero también Kohl, Aylwin, Frei Ruiz-Tagle o Calderón, saben enfrentarse con circunstancias históricas nada fáciles. Pero una vez superadas esas circunstancias adversas, estos mismos hombres respetados, íntegros y de principios, y con ellos su discurso exigente, responsable y con valores, resultan incómodos. Como buenos y verdaderos líderes que tratan a sus conciudadanos como adultos, como mayores de edad.

Y tengo una última convicción: los cristiano-demócratas estamos muy especialmente preparados para entender la naturaleza profunda de los grandes cambios. Por eso no nos cuesta nada interpretar las variables que explican la crítica coyuntura europea actual. En el caso de la democracia cristiana, la profundidad de la visión humanista acierta a extraer toda la significación que encierran el esfuerzo, el sacrificio y la aspereza inclemente que a veces reviste la existencia humana.

Roy Jenkins, primero laborista y después socialdemócrata, un intelectual galés distinguido por el europeísmo y el centrismo de sus posiciones, y también por la profundidad de su análisis de las grandes personalidades de la política británica, como Gladstone o Churchill, detectaba especialmente en Adenauer una excepcional capacidad para entender la rudeza de los tiempos y liderar a sus conciudadanos hacia la libertad y las oportunidades. Jenkins observaba que ni siquiera Gladstone había disfrutado de responsabilidades ejecutivas a la misma edad (Adenauer dejó la cancillería alemana con 87 años) y su existencia se había prolongado hasta los 91, es decir, dos

más que Churchill y dos menos que MacMillan. Pero, sentenciaba Jenkins, “disfrutó de la vida mucho menos”, para “triunfar sobre la desesperación a través de la fortaleza” (Jenkins, 1993, pág. 82). No es mal epitafio para un servidor público. Por algo Adenauer es considerado por sus conciudadanos como el alemán más grande de la historia.

El humanismo cristiano, sin embargo, es también perfectamente capaz de articular un discurso para la estabilidad y para la prosperidad. Sus ideas y sus estrategias están plenamente vigentes y además resultan extraordinariamente atractivas. ¿No acude Sarkozy en Francia a los planteamientos históricos del humanismo cristiano, para el estupor, cuando no el furor, de Bayrou? Como es natural, los principios cristiano-demócratas son universales, se dirigen a todos los hombres y a todo el hombre, y no cabe ninguna pretensión de monopolio por parte de la democracia cristiana. Cuando Sarkozy formuló su perspectiva de la llamada “laicidad positiva” con el argumento de que la religión es buena porque aporta “esperanza”, Bayrou respondió que había que distinguir entre la esperanza “cristiana” y la esperanza “cívica” y “republicana” (Sarkozy, 2004, pág. 201 ss.; Bayrou, 2009, págs. 159-161). El duelo político, tan obviamente táctico como abiertamente electoral, sin embargo, venía a poner de manifiesto que los históricos planteamientos de los demócratas en cuanto cristianos seguían ocupando un lugar central en las conciencias y en las inquietudes de amplísimos segmentos de la ciudadanía. Y, partiendo de su universalidad, nadie mejor que la democracia cristiana para interpretar su espíritu y su significado en este tiempo.

Pero yendo al ámbito de las estrategias, ¿acaso los ataques que históricamente ha recibido la democracia cristiana cuando aplicaba la teoría de la centralidad, ataques procedentes de izquierda y derecha, no obedecían precisamente a la voluntad de izquierda y derecha de usurpar ese planteamiento y, de esta forma, ocupar su espacio? ¿Por qué Charles De Gaulle, un auténtico social-cristiano por origen familiar, por convicción profunda y por formación, fue tan extremadamente beligerante con la democracia cristiana? ¿Cómo es posible que el lector de Péguy, suscriptor de *Temps Présent* y lector de *L'Aube*, simpatizante de *Jeune République*, mantuviera unas posiciones tan distantes, cuando no despectivas, hacia líderes que le apoyaron tan lealmente en 1958? ¿Y su gran admirador François Mauriac?⁹ ¿Por qué fue tan condescendiente Margaret Thatcher?¹⁰ La teoría de la centralidad es muy denostada a “derecha” e “izquierda”: cálculo electoralista,

oportunismo, equidistancia, pragmatismo sin escrúpulos, indefinición, ausencia de verdaderas ideas, etc. Pero cuando se acude a elecciones, todos los candidatos con ambiciones de gobierno pretenden irrumpir con vigor en el centro y reclaman ese espacio de centralidad como parte natural de su territorio.

La centralidad es un enorme desafío para el político en este comienzo de siglo y de milenio. Y no precisamente en términos conceptuales: instalarse en esa centralidad no sólo representa identificar el rostro de la opinión pública mayoritaria, sino que conlleva la obtención de unos magníficos resultados electorales. Definir el punto de encuentro entre el ideal y la posibilidad, la moderación, el diálogo, la integración, el equilibrio, la responsabilidad y la templanza equivale a enfrentarse con los verdaderos retos cotidianos del hombre de gobierno. Si se entiende que la política es participar en un campeonato de demagogia, de populismo y de radicalidad, será imposible que prevalezca un candidato cristiano-demócrata. Pero cuando los vencedores en esos certámenes para vendedores de *crecepelo* se convierten en presidentes y primeros ministros, la que pierde no es la democracia cristiana, sino la propia democracia. Tenemos ejemplos muy cercanos. Y los daños, en nuestros dos hemisferios, han sido y son aterradores.

Quizás la raíz del problema estriba en el triunfo de un modo de hacer política que se complace en encargar encuestas para conocer los deseos e inclinaciones de los ciudadanos, se esfuerza en el desgaste de pasillos y moquetas, y elude la adopción de decisiones y la relación abierta y honesta con los ciudadanos. En una política que prefiere el poder sin la acción y no entiende que el poder es una responsabilidad para la acción. Y que la responsabilidad se traduce en actos.

Hemos padecido una política sometida a la tiranía de un pensamiento único que, como muy recientemente sostenía Philippe Nemo, se sustenta sobre “el retroceso de la verdad dentro del espacio público” (Nemo, 2011, pág. 12), con la consiguiente imposibilidad de establecer unas reglas morales compartidas, a favor de visiones flexibles y cambiantes, de una geometría variable en donde todo cambia excepto la voluntad de permanecer, no en las responsabilidades de gobierno sino en el poder. Decía Immanuel Kant que la “Ilustración” era la salida del hombre de su voluntaria minoría de edad. Si finalmente prevaleciera esa forma de entender la política, sí que regresaríamos a la minoría de edad. Por eso es tan importante que la democracia cristiana siga comportándose como una ideología adulta.

III. Democracia cristiana: la estación de la vida y de la esperanza

“Creo en el amor.”¹¹

Esto mantenía en su carta de despedida Pierreb Alvizet, estudiante parisino de ciencias antes de ser fusilado el 16 de agosto de 1944 en el bosque de Dormont. Pierre era militante de la JEC, la Juventud Estudiante Cristiana, la organización juvenil universitaria que agrupaba a los militantes cristiano-demócratas franceses, y en su hora final, en donde se dirigía tiernamente a su familia y a su novia, mantenía que la vida es bella.

Aldo Moro sostenía en *La democrazia incompiuta* que el primer deber del servicio público y de la acción política era, precisamente, testimoniar a los seres humanos que la existencia merece la pena, que la vida disfruta de un sentido pleno, que la política, en su definición imborrable, difícilmente superable en significación conceptual, “es un homenaje cotidianamente rendido a la verdad y a la belleza de la vida” (Moro, 1999, pág. 121 ss.). Si la iniciativa política de los cristiano-demócratas asimila esta exigencia incomparable, el discurso del humanismo cristiano disfrutará de un horizonte perenne.

La democracia cristiana se aproxima a una nueva estación dentro del ciclo histórico democrático que se inició en 1945, un ciclo histórico y político que, con toda justicia, en atención a sus resultados electorales y su presencia en las responsabilidades de gobierno, pero sobre todo en consideración a su decisiva influencia en la configuración del modelo constitucional de Estado social y democrático de derecho mayoritario hoy en Europa, puede denominarse “el siglo de la democracia cristiana”.

Cuatro estaciones fue la denominación que a sus memorias adjudicó Richard von Weizsäcker, cuatro ciclos que se correspondían con su infancia en la República de Weimar, su juventud en el nazismo y la Segunda Guerra Mundial, su carrera como servidor público en la República federal de Alemania, y su etapa final como presidente federal (Von Weizsäcker, 2010, págs. 10-13). La estación en la que ahora se encuentra la democracia cristiana no es precisamente una *Stazione Termini* como la que pisaban Jennifer Jones y Montgomery Clift en la película de ese gran director cristiano que fue Vittorio de Sica. Es una estación que rescata la identidad y

la autenticidad y, si se me permite un sentimiento dudosamente cristiano, el orgullo de quienes, cuando contemplan la historia de Europa, reconocen en figuras como Adenauer, como De Gasperi, como Schuman, como Erhard, como Moro, como Kohl... el modelo, el liderazgo y el estilo que pueden y deben inspirar un accionar político específico, al servicio de la unidad: entre los hombres y entre los pueblos. Al servicio de la libertad. Y al servicio de Europa.

Y, en último término, la democracia cristiana reafirma su profunda identidad con un mundo moderno al que ama. Consciente de sus carencias y de sus insuficiencias, pero también del privilegio que representa, para todos nosotros, compartir un fragmento de la historia abierto como nunca a la energía creadora del hombre. El 17 de julio de 1959, el cardenal Montini pronunció en la Catedral de Milán una bellísima homilía en recuerdo de un cristiano excepcional del siglo XX: Agostino Gemelli. El futuro Papa Pablo VI dijo del promotor de la Universidad Católica del Sagrado Corazón, y de generaciones de servidores públicos en cuanto cristianos que el propio joven Padre Montini había tutelado desde la FUCI, que Gemelli había sido nuestro porque había sentido amor por todos los valores morales de nuestro tiempo y había amado al pueblo, a la patria y la vida moderna (Tiraboschi, 2007, pág. 10).

Hoy, como en todas las “horas cero” de nuestra historia, la democracia cristiana no es, como le dijo un gran cristiano-demócrata, Maurice Schumann, a Charles de Gaulle cuando se puso a sus órdenes en París en junio de 1940, “retaguardia, sino vanguardia”. Vanguardia de modernidad y de compromiso, de imaginación y de disciplina. Vanguardia de vida y, por lo tanto, de esperanza.

Una gran figura de la cultura europea del siglo XX, Edith Piaf, profundamente creyente y devota de Santa Teresita de Lisieux, tenía preferencia por una canción de Michel Vaucaire y Charles Dumont que apenas pudo incorporar a su repertorio durante sus dos últimas giras, pero por la que siempre se le recordará: “Non; je ne regrette rien”. Tal y como ha relatado el propio Charles Dumont, cuando Edith Piaf escuchó por primera vez la canción en su apartamento parisino, esperó a que finalizara la interpretación y, cuando terminó, le pidió que la reiniciara. Después exclamó: “¡Formidable, es mi vida, soy yo!”, y le preguntó al propio Dumont con enorme contundencia: “¿De verdad usted escribió eso?”. Esa canción de amor, hermosísima, que promete un nuevo comienzo junto a un también

nuevo y definitivo amor, mantiene que la vida y las alegrías “comienzan hoy contigo”.¹²

“Car ma vie, car mes joies, aujourdhui / Ça commence avec toi”, finaliza la canción la cantante parisina. Curiosa o no tan curiosamente, son dos versos que recuerdan poderosamente el título de una maravillosa película de Bertrand Tavernier de 1992 sobre la crisis del sistema público educativo en el Flandes francés a comienzos de la última década, *Ça commence aujourd'hui (Hoy empieza todo)*. La película, dura, por no decir trágica, en algunos de sus episodios, no vacila en transmitir al espectador un mensaje de esperanza. Merece la pena poder decir: “Hoy empieza todo”.

Merece la pena, especialmente, para la democracia cristiana. La tarea que se presenta es, seguramente, la más gigantesca desde el final de la Segunda Guerra Mundial. Y, además, es una tarea mundial. Pero por ese mismo motivo, la esperanza es también mundial. Grandes partidos, como el PAN mexicano, como el PDC chileno, como el PPC peruano, son hoy referencias extraordinariamente interesantes y fecundas para cuantos compartimos el humanismo de la razón práctica.

Y lo compartimos desde la adhesión a cuanto el cristianismo significa. En su maravilloso libro sobre el Concilio Vaticano II, Giuseppe Dossetti, convencionalmente calificado siempre como el máximo exponente del “progresismo” en el seno de la democracia cristiana italiana, venía a explicitar en qué consistía esa posición avanzada. Dossetti, activo participante en los trabajos del Concilio, advertía que no se trataba de cambiar los contenidos de la propuesta cristiana, “que no pueden ser otros que la crucifixión, la pobreza, la castidad y la obediencia” (Dossetti, 1996, págs. 100-101). Todo un programa político. Entonces y siempre.

Cuando Richard von Weizsäcker evaluaba el itinerario que condujo hacia la reunificación alemana, con sus múltiples y complejas interrogantes, sentenció: “La respuesta la dio la Historia” (Von Weizsäcker, 2009, pág. 11). La sigue dando. Pero una Historia que, como decía Heimito von Doderer, no se ocupa del pasado, sino del futuro. Del futuro que nuestros antecesores querían y soñaban; el futuro que les motivaba y que les impulsaba. Y del futuro que, con ese mismo fundamento, perseguimos nosotros mismos. Más allá de las crisis, coyunturales, para una democracia cristiana instalada en ese futuro, todo empieza hoy.

Notas

1. Lorefice, 2011, pág. 69: "La Democrazia Cristiana oltre che per un suo particolare fondamento etico, si differenzia notevolmente da quella liberale che è meramente politica; noi vogliamo dare alla democrazia un contenuto sociale".
2. Pflüger, 2010, especialmente págs. 129 y ss.
3. Dedicué un artículo monográfico a la materia "La Edad de Plata de la Democracia Cristiana". Colección. Año XII. Número 17, págs. 149-164, Buenos Aires, 2006.
4. Blasius, 2008, pág. 22 y ss. Cfr. igualmente Winkler, 2005, págs. 605 y ss., y Weitz, 2007, págs. 351 y ss. Un historiador como Golo Mann, último exponente de una familia Mann no precisamente afín al Zentrum, zanja en sus recuerdos de juventud la significación de la dimisión de Brüning, cfr. Mann, 1989, pág. 307: "Brüning desapareció de la escena política y con él, el último resto de la democracia parlamentaria".
5. Scheuch, 2005, pág. 15 y ss. Tras la II Guerra Mundial regresaría el "gute alte Zeit" del bipartidismo, esta vez entre cristiano-democracia y socialismo, entre ÖVP y SPÖE, vid. Ulram. Broukal, Filzmaier, Hammerl, Hammerle, Niederwieser, Plaikner, Ulram, Winkler, 2009, págs. 20 y ss., y Chorherr, 2005, págs. 10 y ss.
6. Erhard, 1996, pág. 29. Vid. igualmente Mierzejewski, 2005, págs. 143 y ss.
7. Galloni, 2009, pág. 70-7. Vid. también La Russa, 2006, pág. 121 y ss.
8. González-Anleo, 2004, pág. 57: "Aunque hablara las lenguas de los hombres y de los ángeles, si no consumo soy como broche que suena o címbalo que retiñe. Aunque tuviera el don de profecías y conociera todos los misterios y toda la ciencia; aunque tuviera plenitud de fe como para trasladar montañas, si no consumo, nada soy. Aunque repartiera todos mis bienes y entregara mi cuerpo a las llamas, si no consumo, de nada me aprovecha".
9. Villapalos - San Miguel, 2007, págs. 129-133. Sobre el regreso del general, cfr. Rémond, 2008, págs. 42 y ss. Sobre Mauriac, y su crítica al Sillon y a Marc Sangnier vid. Serry, 2004, págs. 113 y ss.
10. Thatcher, 1995, pág. 321: "Mi conclusión es que, por mucho que los cristianodemócratas merezcan todo nuestro apoyo y respeto, los conservadores tenemos muy poco que aprender de ellos".
11. Delpard, 2009, pág. 238: "... Pour cette jeune fille, que mon coeur veut garder idéale puisque rien ne nous permet actuellement le moindre engagement d'avenir, je demande au Seigneur de toujours le garder aussi chic pour le jour où je reviendrai. Si je ne reviens pas, qu'elle

continue une route droite et heureuse, puisque rien ne l'engageait à mon égard. Qu'elle garde le souvenir d'un bon camarade... qui est heureux d'avoir trouvé le grand amour dont elle avait été pour lui le symbole. Si aujourd'hui il n'y a pas entre nous cette promesse que j'aurais tant souhaitée, c'est la volonté de Dieu... D'après toutes les éventualités, la Vie est belle..."

12. Piaf, 1994. págs. 287-288. Vid. igualmente Bret, 2007, pág. 177, y Helait-Lelo, 2003, págs. 280-282.

Referencias bibliográficas

- BALLADUR, E. (2009). *Le pouvoir ne se partage pas. Conversations avec François Mitterrand*, París.
- BAYROU, F. (2009). *Abus de pouvoir*, París.
- BLASIUS, D. (2008). *Weimars Ende. Bürgerkrieg und Politik 1930-1933*, Frankfurt am Main.
- BRET, D. (2007). *Piaf. A Passionate Life*, Londres.
- CHORHERR, T. (2005). *Eine kurze Geschichte der ÖVP*, Wien.
- DELPARD, R. (2009). *La Résistance de la jeunesse française. 1940-1944*, París.
- DOSSETTI, G. (1996). *Il Vaticano II. Frammenti di una riflessione*, Bologna.
- DUHAMEL, A. (2009). *La marche consulaire*, París.
- ERHARD, L. (1996). *Bienestar para todos*, Barcelona.
- GALLONI, G. (2009). *Dossetti profeta del nostro tempo*, Roma.
- GONZÁLEZ-ANLEO, J. (2004). "El cambio de la sociedad puritana a la sociedad del consumo como religión", en *Corintios XIII. Revista de Teología Pastoral y de la Caridad. Modelo de vida: consumo, consumismo y caridad*, enero-marzo, págs. 57-97, Madrid.
- HATTERSLEY, R. (2010). *David Lloyd George. The great outsider*, Londres.
- HELAIT-LELO, D. (2003). *Sur un air de Piaf. Biographie*, París.
- IRIBARREN, J. (ed.) (1974). *Documentos colectivos del episcopado español 1870-1974*, Madrid.
- JENKINS, R. (1993). *Portraits & Miniatures*, Londres.
- LA PIRA, G. (1957). *Examen de conciencia frente a la Constituyente*, Buenos Aires.
- _____. (2004). *Il sentiero di Isaia. Scritti e discorsi: 1965-1977*, A cura di Gianni e Giorgio Giovannoni, Milano.
- LA RUSSA, V. (2006). *Amintore Fanfani*, Catanzaro.
- LOREFICE, C. (2011). *Dossetti e Lercaro. La Chiesa povera e dei poveri nella prospettiva del Concilio Vaticano II*. Milano.

- LLOYD GEORGE, R. (2005). *David & Winston. How a Friendship Changed History*, Londres.
- MANN, G. (1989). *Una juventud alemana. Memorias*, Barcelona.
- MARITAIN, J. (1943). *Los derechos del hombre y la ley natural*, Buenos Aires.
- MIERZEJEWSKI, A.C. (2005). *Ludwig Erhard. Der Wegbereiter der Sozialen Marktwirtschaft*, München.
- MORO, A. (1999). *La democrazia incompiuta. Attori e questioni della politica italiana 1943-1978*, Roma.
- NEMO, P. (2011). *La régression intellectuelle de la France. Le style du Général (1959) précédé de De la légende vivante au mythe postume (1988)*, Lonrai.
- PFLÜGER, F. (2010). *Mit der Macht der Moral*, München.
- PIAF, E. (1994). *L'Hymne à l'amour*, Paris.
- RÉMOND, R. (2008). *1958, le retour de De Gaulle*, Paris.
- ROUKAL, J. ET AL. (2009). *Politik auf Österreich. Zwischen Wunsch und Realität*, Wien.
- SAN MIGUEL PÉREZ, E. (2006). "La Edad de Plata de la Democracia Cristiana", en *Colección. Año XII. Número 17*.
- _____ (2010). *La Democracia Cristiana y la democracia de los cristianos*, Madrid.
- SARKOZY, N. (2004). *La République, les religions, l'esperance*, Entretien avec Thibaud Collin et Philippe Verdin, Paris.
- SCHUCH, M. (2005). *Der Weg zum Heldenplatz. Eine Geschichte der österreichischen Diktatur 1933-1938*, Wien.
- SCOPPOLA, P. (2006). *La democrazia dei cristiani. Il cattolicesimo politico nell'Italia unita*. Intervista a cura di G. Tognon, Roma-Bari.
- _____ (1996). *La repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico 1945-1996*, Bologna.
- SERRY, H. (2004). *Naissance de l'intellectuel catholique*, Paris.
- THATCHER, M. (1995). *El camino hacia el poder*. Madrid.
- TIRABOSCHI, M. (2007). *Agostino Gemelli. Un figlio di San Francesco tra le sfide del Novecento*, Città del Vaticano.
- TOYE, R. (2007). *Lloyd George & Churchill. Rivals for Greatness*, Londres.
- TROTTA, G. (2006). *Giuseppe Dossetti, la rivoluzione nello Stato*, Reggio Emilia.
- ULRAM, P.A. „Vom Interesse zur Politikverdrossenheit- ‚Warum nur mag man uns nicht mehr?‘“
- VENEZIANI, M. (2006). *Comunitari e Liberali. La prosima alternativa?*, Bari.

- VILLAPALOS, G. - SAN MIGUEL, E. (2007). *El Evangelio de la tenacidad. Políticos cristianos*, Madrid.
- VON WEIZSÄCKER, R. (2003). *Drei Mal Stunde Null? 1949.1969.1989*, Berlín.
- _____ (2009). *Der Weg zur Einheit*, München.
- _____ (2010). *Vier Zeiten. Erinnerungen*, München.
- WEITZ, E.D. (2007). *Weimar Germany. Promise and tragedy*, Princeton.
- WINKLER, H.A. (2005). *Weimar 1918-1933. Die Geschichte der ersten deutschen Demokratie*, München.

RESUMEN

Las ideas y la propia identidad de la democracia cristiana son válidas para estos tiempos y para todos los tiempos. Cuando esas ideas y esa identidad fueron muy ásperamente desdeñadas y descalificadas por los discursos materialistas, el relativismo moral y un ejercicio sistemático de la irresponsabilidad cívica y política, se pusieron las condiciones para una crisis que, esencialmente, era y es moral, y en el plano moral debe ser reconocida, afrontada y resuelta. Los planteamientos de Konrad Adenauer y Robert Schuman se encuentran hoy tan vigentes como ayer. Y probablemente, a la luz de la histórica experiencia de gobierno de la democracia cristiana en Europa, y de otras recientes experiencias de gobierno no precisamente cristiano-demócratas, más. Hoy, como en todas las "horas cero" de nuestra historia, la democracia cristiana es vanguardia de modernidad y de compromiso, de imaginación y de disciplina. Vanguardia de vida y, por lo tanto, de esperanza.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXIX – N° 1 - Marzo, 2012

Instrucciones para la presentación de los trabajos

1. Los artículos deberán estar escritos en idioma español. En caso contrario, se deberá avisar a la Redacción de Diálogo Político con una anticipación mínima de cuatro semanas antes de la fecha de cierre del número correspondiente para analizar la posibilidad de una traducción.
2. Los artículos deberán ser enviados por vía electrónica a: info.buenosaires@kas.de, dirigidos al Jefe de Redacción: Dr. Esteban Mizrahi.
3. Todos los trabajos serán puestos a consideración de la Dirección de Diálogo Político que tiene la facultad exclusiva de determinar qué material será publicado y cuándo.
4. El material enviado deberá ser original e inédito. El editor no será responsable por el daño o la pérdida de los artículos que le sean enviados.
5. Los autores aceptan enviar sus trabajos a Diálogo Político con la convicción de que si se publicara el material, el copyright y el derecho de reproducir el artículo en otra publicación será una decisión del Editor Responsable. Los acuerdos de transferencia del copyright (tanto en español como en inglés) deberán ser firmados por las personas indicadas y acompañar un documento en donde claramente se aclare la cesión de derechos. El traspaso del copyright no tendrá efecto hasta tanto no se confirme la publicación del trabajo.

6. Los artículos deberán ser enviados a Diálogo Político de acuerdo con las siguiente pautas:
- a. Extensión mínima: 6.000 palabras; extensión máxima: 10.000 palabras.
 - b. Tamaño de hoja: A4
 - c. Márgenes superior e inferior: 3,5; márgenes izquierdo y derecho: 2,5
 - d. Interlineado: 1,5
 - e. Tipografía: Arial; cuerpo: 12
 - f. Todas las páginas deberán ser numeradas en forma consecutiva. Los títulos deberán ser numerados con números romanos y caracteres en “bold” (negritas) (por ejemplo: I o II). Los subtítulos deberán ser “numerados” con letras (por ejemplo: A o B). Ambos, títulos y subtítulos, deberán estar marginados a la izquierda de la página.
 - g. La página 1 deberá contener la siguiente información:
 - i. Título del artículo
 - ii. Nombre del autor
 - iii. Institución a la que pertenece
 - iv. Abstract de no más de 150 palabras (espacio interlineado simple tipografía Arial, cuerpo 10).
 - v. La referencia a agradecimientos, aclaraciones o comentarios respecto del origen del texto, será presentada por medio de un asterisco (*) al lado del nombre del autor que remita a una nota a pie de página.
 - h. Las notas deberán estar numeradas consecutivamente, con números arábigos e irán al final del texto.
 - i. El interlineado de estas notas deberá ser simple, tipografía Arial, cuerpo 10.
 - j. Las tablas y esquemas (que incluye gráficos y diagramas) no deberán estar insertadas en el texto, sino que aparecerán en hojas separadas (tipo anexo), al final del artículo. Los títulos deberán ser en negritas, tipografía Arial, cuerpo 11, sobre el margen izquierdo y deberán tener numeración arábica. Desde el texto del artículo se hará referencia a cualquier elemento descrito.
 - k. Las referencias bibliográficas incluidas en el texto deberán mencionar sólo el apellido, año de publicación del trabajo, y página(s),

todo entre paréntesis. Por ejemplo: (Habermas 1982, pág. 127). La cita completa irá en una sección de bibliografía al final del artículo.

1. Bibliografía: dicho listado deberá tener interlineado simple y un orden alfabético por apellido del autor. Las citas deberán responder al siguiente ejemplo:

Para artículos en revistas:

Oates, W.E. Portney, P.R. y Mc Gartland, A.M., (1989): “The net Benefit of Incentive-Based Regulations: a Case Study of Environmental Standard Setting”, *American Economic Review* 79, págs. 1233-1242.

Para libros:

Cacua Prada, A., Priess, F., (2000). *Ética y Responsabilidad. Reflexiones para periodistas*, Bogotá, Editora Guadalupe LTDA.

7. Los autores deberán enviar, junto con su material, un CV abreviado de no más de 150 palabras que será incluido en la publicación.
8. Es atribución de la Dirección de Diálogo Político realizar la corrección de ortografía, gramática, sintaxis y estilo que los artículos requieran previamente para su publicación.

Este libro se terminó de imprimir en marzo de 2012
en Primera Clase Impresores, California 1231, Buenos Aires.