

De qué padece Sudáfrica

Abebe Aemro Selassie



Ciudadanos sudafricanos hacen fila fuera de la oficina de servicios sociales de Guguletu en Ciudad del Cabo, Sudáfrica.

Afectada por un alto nivel de desempleo y vinculada estrechamente a Europa, Sudáfrica atraviesa dificultades

SUDÁFRICA, la mayor economía del continente, debería ser un motor del desarrollo en África.

Pero, si bien gran parte de los países de África salieron relativamente airosos de la crisis financiera mundial y experimentaron una recuperación del crecimiento económico, el desempeño de Sudáfrica sigue siendo anémico.

Tras lograr un crecimiento relativamente vigoroso entre 2003 y principios de 2008, el país cayó en recesión en 2008-09 y, a diferencia de casi todos los demás grandes mercados emergentes (véase el gráfico 1), su recuperación ha sido vacilante y, en algunos aspectos importantes, incompleta. La inversión privada y las exportaciones, por ejemplo, siguen muy por debajo de los niveles previos a la crisis. Y lo que es peor, el país perdió un número sorprendentemente alto de empleos, similar al de los países en el epicentro de la

crisis mundial. Dos años después de la recesión solo se ha recuperado una pequeña fracción de estos empleos. El efecto se ha visto agravado por su ya elevado nivel de desempleo y desigualdad.

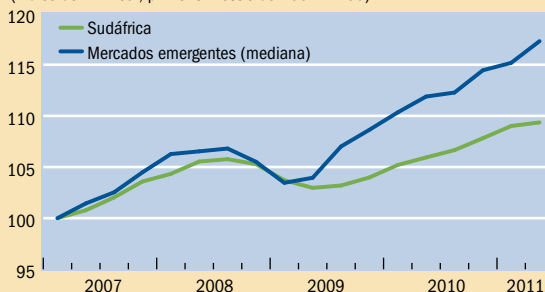
Huelga decir que la recuperación económica del país es importante no solo para su población de casi 50 millones, sino también para el resto

Gráfico 1

Vacilante e incompleta

La recuperación de Sudáfrica ha sido mucho más lenta que la de otros mercados emergentes.

(índice del PIB real; primer trimestre de 2007 = 100)



Fuente: FMI, *Perspectivas de la economía mundial*.

de África subsahariana. Su peso económico en la región se parece al de Alemania en la zona del euro. Además, las empresas sudafricanas han realizado grandes inversiones en África subsahariana en sectores como las finanzas, el sector minorista y las telecomunicaciones, que son importantes motores de la actividad económica.

Tres factores —shocks, políticas e instituciones— explican esta recuperación económica débil y vacilante.

No uno, sino tres shocks

En los últimos años, Sudáfrica se vio golpeada por una serie de shocks. La crisis financiera mundial y la desaceleración económica en todo el mundo fueron el tercer golpe de la serie —y por gran diferencia el más perjudicial—, pero los otros dos tampoco fueron para nada insignificantes.

El primer shock negativo fue la escasez de electricidad que comenzó en 2007. Debido principalmente a la falta de inversiones en nuevas capacidades de producción, junto con trastornos temporales de la oferta, muchos sectores de la economía de expansión relativamente rápida se vieron bruscamente obligados a desacelerar su crecimiento. La naturaleza imprevista de este shock no permitió a las empresas ajustarse a tiempo. Pronto se vio claramente que los efectos de este shock serían duraderos. Será necesario aumentar las tarifas de electricidad para financiar la construcción de nuevas instalaciones de generación de electricidad.

Cuando comenzaron los cortes de electricidad, los precios mundiales de los alimentos y combustibles registraron un fuerte aumento, y la inflación alcanzó un nivel muy superior a la banda de 3% a 6% fijada como meta por el Banco de Reserva de Sudáfrica (BRS). Para luchar contra el aumento de precios, el BRS elevó considerablemente la tasa de interés, unos 5 puntos porcentuales entre 2006 y 2008. Este fue un segundo factor que contribuyó a desacelerar el crecimiento en 2008 y 2009.

La crisis financiera mundial, el tercero y último shock, fue particularmente perjudicial para Sudáfrica por lo menos por

dos razones. Golpeó a una economía ya de por sí debilitada, y la crisis y la desaceleración posterior afectaron a varios países de Europa y a Estados Unidos, que son el destino de gran parte de las exportaciones de Sudáfrica de mayor valor agregado.

Por lo tanto, estos múltiples shocks y su gravedad explican en cierta medida los problemas actuales de Sudáfrica. Pero ¿se habría amortiguado el golpe con una gestión macroeconómica más eficaz? ¿Se agravó el impacto de los shocks debido a factores institucionales, en particular, los mercados de trabajo y de productos y el régimen de metas de inflación?

Aplicar políticas correctas

Es difícil ver cómo podría haberse respaldado el crecimiento mediante la política fiscal. Las cuentas fiscales pasaron de un superávit del 1¼% del PIB en 2007/08 a un déficit del 6½% del PIB en 2009/10. El déficit fiscal se mantuvo en un nivel relativamente alto desde entonces, lo que se ha traducido en un aumento de la carga de la deuda significativo aunque manejable.

Es cierto que gran parte del aumento del déficit refleja una caída de los ingresos tributarios, y no aumentos de gastos discrecionales. No obstante, incluso adaptándose de manera pasiva a la caída de los ingresos fiscales, el gobierno dejó más recursos para el consumo y la inversión privada, apoyando así la actividad económica.

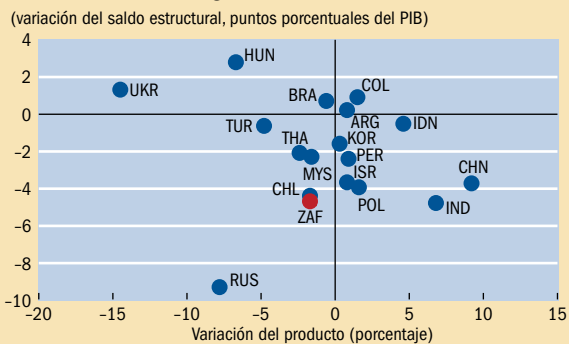
Comparar la variación de los saldos fiscales estructurales (el saldo fiscal ajustado por el impacto del ciclo económico) con la caída del producto (véase el gráfico 2) es otra forma de medir la respuesta de política fiscal. Este indicador también muestra que durante este período el estímulo fiscal en Sudáfrica fue de los más intensos dentro de un grupo de países comparables.

No es fácil evaluar en qué medida la política monetaria ha sido adecuada. Ahora tenemos la ventaja de saber cómo evolucionaron el producto y la inflación, pero el BRS tuvo que basarse en proyecciones para fijar las tasas de interés. Una forma de evaluar la respuesta es comparar la política monetaria de Sudáfrica con la de otros países. La distensión de política del BRS ha sido comparable a la de otros mercados emergentes (véase el gráfico 3). Y dado que una recuperación más débil moderó las presiones inflacionarias en Sudáfrica, mientras que en otros

Gráfico 2

Función de apoyo

El estímulo fiscal aplicado por Sudáfrica en 2008-10 contribuyó más al crecimiento que el aplicado en la mayoría de las economías emergentes.



Fuente: FMI, *Perspectivas de la economía mundial*.

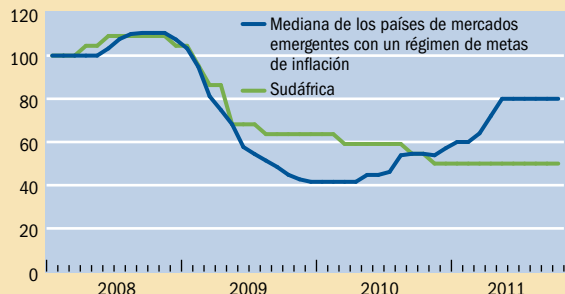
Nota: ARG = Argentina, BRA = Brasil, CHL = Chile, CHN = China, COL = Colombia, HUN = Hungría, IDN = Indonesia, IND = India, ISR = Israel, KOR = Corea, MYS = Malasia, PER = Perú, POL = Polonia, RUS = Rusia, THA = Tailandia, TUR = Turquía, UKR = Ucrania, y ZAF = Sudáfrica.

Gráfico 3

Con calma

El Banco de Reserva de Sudáfrica mantiene una tasa de interés de política monetaria baja en respuesta a la débil recuperación de la economía.

(tasa de interés de política monetaria; enero de 2008 = 100)



Fuente: Haver Analytics.

mercados emergentes los bancos centrales aplicaron una política monetaria más restrictiva, el BRS mantuvo la tasa de política monetaria en un nivel bajo durante un período prolongado.

En general, las políticas fiscales y monetarias se tornaron laxas cuando la recesión golpeó al país. Considerando que el ciclo de ajuste de la tasa de interés fue más gradual en Sudáfrica, cabría pensar que había más margen para reducir las tasas inicialmente, pero la inflación y la presión salarial se mantuvieron en un nivel obstinadamente alto, lo que justifica que la distensión haya sido más gradual.

Debate sobre un marco más amplio

La vacilante recuperación en Sudáfrica ha provocado un debate sobre los parámetros más amplios de la política económica. El marco macroeconómico en particular, y especialmente el régimen de metas de inflación, así como la estructura de los mercados de trabajo y de productos, han sido objeto de críticas. En general, es difícil atribuir las fluctuaciones del producto a corto plazo a factores de cambio lento, pero la interacción entre shocks e instituciones puede influir en los resultados económicos.

El régimen de metas de inflación se ha implementado de manera flexible y, como se señaló, cuando estalló la crisis el BRS redujo las tasas de interés al menos tanto como otros países. Es cierto que al comienzo del ciclo de distensión la tasa de política monetaria era ligeramente más alta en Sudáfrica, pero la inflación del país también era más elevada y se ha mantenido en niveles más altos desde entonces. Además, un estudio de próxima publicación preparado por el Departamento de África del FMI muestra que, cuando comenzó la recesión, el banco central puso mayor énfasis en el producto que en la inflación.

¿Podría Sudáfrica haber tenido tasas de interés aún más bajas sin un régimen de metas de inflación? Es una pregunta difícil, pero parece que hubiese sido poco probable. En los últimos meses, la tasa de política monetaria se ha mantenido en su nivel más bajo en más de 30 años, incluso más bajo que los anteriores a la introducción del régimen de metas de inflación en 2000.

Los mercados de trabajo y de productos de Sudáfrica son motivo de mayor preocupación. Ya antes de la crisis, estaba claro que el mercado laboral no funcionaba, dado que la tasa de desempleo superaba el 20% incluso en años de crecimiento vigoroso.

En el caso del mercado de trabajo, una serie de factores estructurales, como un desajuste geográfico, inducido por el apartheid, entre la población y los centros de actividad económica, junto con la escasez de mano de obra calificada, influyen en la actual situación.

No obstante, aun teniendo en cuenta estos factores, una mayor eficiencia de los mercados de trabajo y de productos habría amortiguado los shocks. Lamentablemente, estos mercados han funcionado de manera deficiente: desde el comienzo de la recesión la negociación colectiva se ha centrado más en los salarios que en la productividad, y los aumentos del salario real han sido muy superiores a los aumentos de productividad, lo que se ha traducido en una marcada reducción del empleo en muchos de estos sectores.

Pero esta idea de que el fuerte aumento de los salarios reales haya contribuido al problema de desempleo en el país no es universalmente aceptada.



Un desempleado trabaja en Johannesburgo, Sudáfrica, en tareas informales de reciclaje.

Los sindicatos resaltan la caída de la participación de la mano de obra en el ingreso nacional: de 50% en 1999 a 43% en 2007. Señalan que el reciente cambio parcial de esta tendencia (debido al aumento de los salarios reales y a la contracción del PIB en 2009) debe examinarse en un contexto más amplio. Pero la participación decreciente de la mano de obra en el ingreso total podría deberse en parte a la preferencia por una producción de uso intensivo de capital más que de mano de obra, ante el aumento del costo relativo de esta última.

Esa participación decreciente también podría reflejar indirectamente el impacto del alza del precio de las materias primas en la última década, que beneficia a sectores que dependen relativamente menos de la mano de obra, por ejemplo, por razones tecnológicas. Por último, la caída de la participación de la mano de obra desde 2000 no afecta solamente a Sudáfrica, y de hecho en los sectores sujetos a la competencia internacional, como la manufactura, dicha participación ha aumentado considerablemente en Sudáfrica.

Tomar medidas

Por lo tanto, la difícil coyuntura económica actual de Sudáfrica puede atribuirse en parte a factores exógenos, pero sus mercados de trabajo y de productos escleróticos también han jugado un papel, y las autoridades son conscientes de la ineficiencia de dichos mercados. A fin de resolver estas cuestiones, y teniendo en mira la creación de empleo como objetivo principal, el gobierno puso en marcha una nueva estrategia de desarrollo a finales de 2010, el Nuevo Pacto por el Crecimiento, que reconoce la necesidad de alinear mejor la productividad y los aumentos salariales. El gobierno también ha tomado medidas con respecto a las prácticas que limitan la competencia en industrias clave. Mucho depende del éxito de esta nueva estrategia. ■

Abebe Aemro Selassie es Director Adjunto del Departamento de África en el FMI.