


Repensar el crecimiento

Los economistas se replantean qué saben sobre el crecimiento y cómo formular políticas a falta de modelos fidedignos

Roberto Zagha, Gobind Nankani e Indermit Gill

PARA LOS especialistas en desarrollo de los años cincuenta y sesenta, el crecimiento era un complejo proceso de transformación económica, social y política. Para captar algunas de sus dimensiones, crearon nuevos conceptos económicos: Lewis, “economía dual” y “desempleo excedente”; Schultz, “capital humano”; Gerschenkron y Rostow, “etapas de desarrollo”, “despegue” y “nivelación”, y Seer, Prebish y Hirschmann, “estructuralismo”.

A fines de los ochenta y principios de los noventa, dichos especialistas elaboraron la idea más sencilla de que el crecimiento era cuestión de aplicar una política nacional correcta. Se tratara de Uganda carente de litoral, Argentina inestable o Ucrania en transición, esa política significaba menos déficit fiscal, derechos de importación más bajos, menos restricciones para el comercio internacional y los flujos de capital, y un papel mayor de los mercados en la distribución de los recursos, cualesquiera fueran la historia, la economía política y las instituciones del país.



Son las ideas, y no los intereses creados, las que presentan peligros, tanto para mal como para bien.

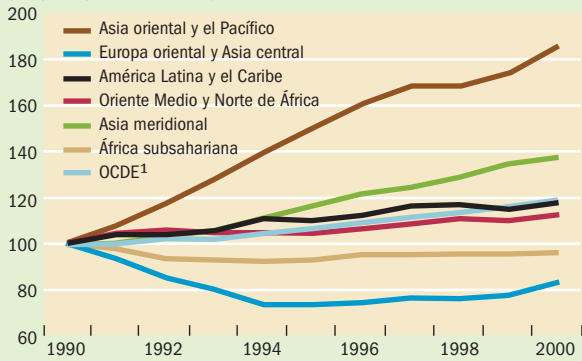
—John Maynard Keynes

Gráfico 1

Resultados muy dispares

Aun habiendo lanzado reformas parecidas en muchos aspectos, las regiones económicas crecieron a ritmos extremadamente distintos durante los años noventa.

(PIB per cápita; 1990 = 100)



Fuente: Banco Mundial, *World Development Indicators 2003*.
¹Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos.

Buena parte de esta visión se reflejó en el Consenso de Washington articulado por Williamson en 1990, que sintetizaba las políticas que los economistas del Banco Mundial, el FMI, el Tesoro de Estados Unidos y los centros de estudios de Washington consideraban necesarias para rescatar a los países latinoamericanos de los ciclos de inflación y poco crecimiento. Williamson subrayó que el consenso debía aplicarse con criterio y no mecánicamente, pero después este cobró vida propia, convirtiéndose en la expresión de lo que pensaba la mayoría de los economistas dentro y fuera de Washington sobre lo requerido para el crecimiento de casi todos los países en desarrollo.

En el transcurso de los años noventa, los países implementaron políticas acordes con dicho consenso. En Europa oriental y la ex Unión Soviética, terminado el comunismo, se aplicaron reformas de mercado. En América Latina, los países estabilizaron sus economías, vencieron la hiperinflación, abrieron sus mercados al comercio internacional y privatizaron las empresas públicas. En Asia, India abandonó la planificación centralizada, abrazando diversas reformas y China siguió adelante con su reforma de mercado. En África, países como Ghana, Tanzania y Uganda comenzaron con la privatización, redujeron el sector público y liberalizaron el comercio. En lugares tan distintos como Bolivia, Brasil, India y Rusia, los tipos de cambio muy sobrevaluados se volvieron más competitivos: un ejemplo muy importante es la devaluación del franco CFA en 1994.

El alcance y la profundidad de estas reformas no tienen precedentes en la historia reciente de la economía. En el

mundo en desarrollo surgieron economías más abiertas y competitivas, con menos inflación, déficit fiscal más bajo, un sector público más pequeño, menos restricciones para las actividades del sector privado, y sectores financieros basados en el mercado. Pero los cambios no fueron solo económicos. Las democracias aumentaron de 60 a 100, y los indicadores sociales (sobre todo de educación básica y salud infantil) mejoraron. La mayoría de los economistas creyó que esto, sumado al clima internacional propicio para los precios de los productos básicos, el rápido incremento del comercio internacional y los abundantes flujos de capital, les permitirían a estos países superar la “década perdida” de 1980 y retomar la senda del crecimiento sostenido.

Pero los resultados fueron inesperados. En algunos casos, superaron los pronósticos más optimistas y en otros ni siquiera se aproximaron. En Asia oriental y meridional, incluidos China e India, que tiene el 40% de la población del mundo en desarrollo, la liberalización interna y la orientación al exterior estuvieron asociadas con un crecimiento espectacular, reducción de la pobreza y progreso social, aunque la reforma se realizó de una manera distinta al criterio aceptado, en cuanto a velocidad y diseño, magnitud de la presencia estatal y, hasta bien entrados los noventa, gran protección de las importaciones (mientras la orientación a la exportación garantizaba la competitividad internacional).

En tanto, en América Latina seguían los auges y las caídas, que se propagaron a otras regiones. En casi todos los países antes soviéticos, la década se recordará como costosa y traumática. Todos sabían que la transición a la economía de mercado sería tumultuosa y difícil, pero la pérdida del producto duró más y fue mayor que la prevista. Tuvieron que transcurrir más de 10 años para que las economías de mejor desempeño recuperaran el nivel de ingreso per cápita anterior a la transición, y algunas todavía están bien por debajo del punto de partida. En África no se vio el despegue esperado, aunque en muchos países se observaron indicios de recuperación. Costosas crisis financieras sacudieron a México (1994), Asia oriental (1997), Rusia (1998), Brasil (1999, 2002), Turquía (2000) y Argentina (2001). Algunos lograron mantener un rápido crecimiento con

una reforma moderada y otros no mejoraron incluso después de realizar una reforma amplia. Por otra parte, hubo reacciones muy diferentes a partir de reformas similares (gráfico 1).

Interpretar las razones y derivar conclusiones fue el objetivo del estudio del Banco Mundial de 2005 *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform*, donde se consideraron las principales áreas de cambio político e institucional de esa época: estabilización macroeconómica, liberalización del comercio, reforma de los sectores financiero y público, privatización y desregulación, democratización, y se

Los países en desarrollo tienen un año de crecimiento per cápita negativo más o menos cada tres años, en tanto en Asia oriental el promedio es de la mitad y en los países de la OCDE, de un tercio.



combinó el análisis de los episodios de crecimiento con las opiniones de las autoridades económicas que implementaron las políticas y de ex directores para países del Banco Mundial.

Las lecciones de los años noventa

Un resultado fundamental fue el redescubrimiento de la complejidad del crecimiento económico y de la dificultad de aplicar fórmulas sencillas; otro fue el grado de convergencia de las opiniones. Aunque las autoridades, los funcionarios del Banco y los economistas empezaron desde perspectivas diferentes, todos extrajeron enseñanzas muy similares.

Primero, *las expectativas sobre el impacto de la reforma en el crecimiento eran poco realistas* (gráfico 2). En el comercio, el aumento del volumen tiene una relación no ambigua con el crecimiento, pero no así la causalidad. Cuando una economía crece y se desarrolla y amplía su capital físico y humano, aumentan inevitablemente las oportunidades de comerciar, incluso con los mismos aranceles. Algunos países incrementaron las exportaciones reduciendo los derechos de importación, otros lo hicieron creando zonas francas u ofreciendo incentivos a los exportadores, o con un tipo de cambio más competitivo o una mejor infraestructura para el comercio exterior, liberalizando las exportaciones antes que las importaciones. En algunos casos, la liberalización del comercio coincidió con el deterioro de los incentivos a la exportación (por ejemplo, apreciación cambiaria en varios países sudamericanos), mientras que en otros dichos incentivos se reforzaron. No es sorprendente que la reforma del comercio estimule el crecimiento y ayude a reducir la pobreza cuando mejoran estos incentivos, pero no cuando estos se deterioran. Se deduce que el comercio es una oportunidad, no una garantía, y que fue ingenuo esperar que la mera reducción de los aranceles aumentara automáticamente el crecimiento.

Se puede extraer este tipo de conclusiones en todas las áreas en que se centraron las reformas, incluidas la liberalización del sector financiero (recuadro) y, un poco sorpresivamente, la reforma política. Se esperaba, con excesivo optimismo, que el mayor número de democracias llevara a mejores líderes al poder y mejorara las decisiones y resultados económicos. Pero la democracia no es un escudo contra la rapiña de los poderosos o el ejercicio del poder en beneficio de las elites. Es menester una ciudadanía informada, poca polarización social y competencia política.

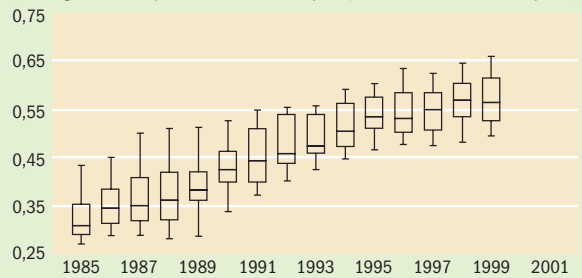
Segundo, *las reformas deben promover el crecimiento, no solo la eficiencia*. Las de los noventa se centraron en el uso eficiente de los recursos, no en la expansión de la capacidad y el crecimiento. Permitieron una mejor utilización de la capacidad, estableciendo la base para un crecimiento sostenido a largo plazo, pero no incentivos suficientes para ampliarla. En Brasil, al principio, la reforma del comercio procuró fortalecer la competencia y mejorar la eficiencia del uso de recursos en lugar de aumentar la capacidad o las exportaciones, y se realizó rápido, sin preocuparse mucho por la competitividad cambiaria y la reacción del sector manufacturero. En cambio, en India, estuvo destinada a permitir la reestructuración de las empresas y a esparcir en el tiempo el costo del

Gráfico 2

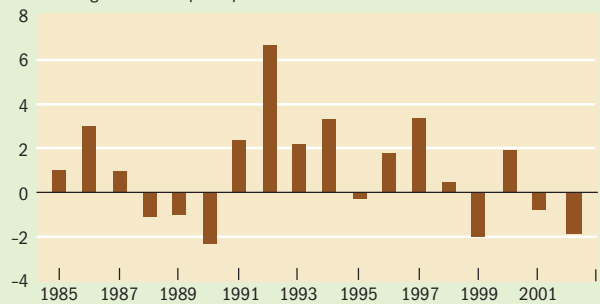
Una década de frustraciones

Aunque casi todos los países de América Latina y el Caribe (ALC) pusieron en marcha reformas económicas, el crecimiento ha sido lento.

Distribución del índice de reforma entre los 16 países de ALC (los diagramas de cajas muestran la media y los percentiles 10°, 25°, 75° y 90°)



Aumento regional del PIB per cápita en ALC



Fuentes: Datos sobre la reforma: Eduardo Lora, 2001, "Las reformas estructurales en América Latina: Qué se ha reformado y cómo medirlo", Banco Interamericano de Desarrollo; datos sobre el crecimiento: Banco Mundial, *World Development Indicators* 2003.

ajuste. Así, se aplicó poco a poco, manteniendo la competitividad del tipo de cambio para garantizar el aumento de las exportaciones. Análogamente, la política antiinflacionaria de China se fue aplicando de modo de minimizar la pérdida del producto. Entonces, la reforma puede ayudar a aumentar la eficiencia, pero no llevará a la economía a un crecimiento sostenido a menos que también refuerce los incentivos para la producción y resuelva las fallas públicas o del mercado que socavan los esfuerzos por acumular capital y aumentar la productividad.

Tercero, *es posible crear en distintas formas condiciones necesarias, pero no igualmente conducentes, para el crecimiento económico*. Todo proceso sostenido se basa en la acumulación de capital, el uso eficiente de los recursos, el progreso tecnológico y una distribución socialmente aceptable del ingreso. En el *Informe sobre el desarrollo mundial 1991* se sostenía que estas funciones del crecimiento se lograban mejor en las economías con estabilidad macroeconómica, distribución de recursos por el mercado y apertura al comercio internacional. Es fácil aceptar esta propuesta y empero notar que este trío no da un único conjunto de políticas. En los noventa se cometió el frecuente error de traducir estos principios en "un mínimo de déficit fiscal, de inflación, de aranceles y un máximo de privatización y liberalización de las finanzas", suponiendo que cuantos

Liberalización financiera: Lo bueno y lo malo

En los países en desarrollo la liberalización de finales de los ochenta y los noventa fue parte de un avance general hacia una mayor intervención de los mercados en el desarrollo. Se originó también en una serie de factores financieros: el elevado costo que acarrea el uso del sistema financiero como instrumento de desarrollo populista promovido por el Estado; el deseo de abaratar y mejorar las operaciones financieras, y la creciente dificultad de recurrir a controles de capital en un mundo cada vez más integrado desde el punto de vista del comercio, los viajes, la migración y las comunicaciones. Según el país, varió en tiempo, velocidad y contenido, pero siempre implicó la liberalización de las tasas de interés y la distribución del crédito. A menudo significó dar más independencia al banco central, abrir la cuenta de capital, privatizar los bancos estatales y los sistemas jubilatorios, desarrollar los mercados financieros y alentar la competencia, bancaria o no, pero en muchos casos se atrasaron la reglamentación y la supervisión bancarias.

¿Sirvió la liberalización financiera? Entre lo positivo, en casi todos los países principales aumentaron los depósitos y el sector privado tuvo acceso a más financiamiento, tanto nacional como internacional. Pero los mercados de capital solo adquirieron importancia en unos pocos países grandes. A finales de los noventa, la deuda pública y del banco central había absorbido buena parte del aumento de los depósitos, en parte a causa de las crisis financieras, que también influyeron en el menor impacto de la liberalización en el crecimiento.

Detrás de los ciclos de auge y caída de los años noventa hubo varios factores.

- *Los problemas macroeconómicos tradicionales, entre ellos una política fiscal y un tipo de cambio insostenibles y una gran deuda pública, siguieron plagando a muchos países en desarrollo.* Con frecuencia, la liberalización financiera, al proveer más recursos, permitió que se persistiera en esas políticas, pero en última instancia, esta táctica elevó su costo.

- *La liberalización financiera en sí fue un problema.* El momento y la secuencia dejaron mucho que desear. La calidad de la asignación del crédito bajó en razón de las garantías implícitas y explícitas del gobierno que limitaron la disciplina de mercado, y de la debilidad de la reglamentación y la supervisión. Y los súbitos cambios de la opinión del mercado acerca de la capacidad de

los países para atender el servicio de la deuda influyeron en las bruscas detenciones de las entradas netas de capital.

- *Los débiles préstamos (nuevos y viejos) de los bancos estatales y los poderosos conglomerados financiero-industriales se dejaron acumular.* La política habitual después de las crisis era rescatar a los depositantes reemplazándolos por deuda pública, generando un exceso que puede limitar el crecimiento en esta década.

- *Algunas reacciones fueron desacertadas.* En algunos casos se respaldó una excesiva liquidez de bancos que eran saqueados por sus propietarios, mientras que en otros la liquidez no fue suficiente, lo que llevó a la quiebra a algunos bancos solventes. Las corridas bancarias se convirtieron en corridas monetarias, sobre todo en países con cuentas de capital más abiertas, controles de capital ineficaces y sostén del tipo de cambio.

Limpiezas puntuales

A pesar de estos problemas, la mayoría de los países ha mantenido un sistema financiero relativamente liberalizado. En cierta medida, las crisis de los años noventa pueden considerarse como “limpiezas puntuales” que sentaron las bases para un mejor sistema financiero, y dieron dos lecciones importantes para optimizar su funcionamiento y reducir el peligro de futuras crisis:

- *Las finanzas exitosas dependen de la estabilidad macroeconómica.* Incluso un sistema fuerte no puede protegerse contra la inflación alta, los tipos de cambio inadecuados, la amenaza de default de los gobiernos sobreendeudados o las graves recesiones de la economía real. Asimismo, la liberalización financiera —sobre todo la apertura de la cuenta de capital— exige una política macroeconómica sólida y una rápida capacidad de reacción frente a auges insostenibles y focos de vulnerabilidad bancaria, entre otros medios poniendo fin a la política tan común de socializar las pérdidas de los bancos.

- *Los buenos sistemas financieros dependen de las buenas instituciones,* que incluyen a intermediarios, mercados y el marco regulatorio, legal, judicial y de comunicación; pero construir estas instituciones no es fácil: exige tiempo y apoyo político.

James Hanson

más cambios se hicieran, mejor. En suma, lo que se aprendió es que “enderezar la política” no siempre significa aplicar una política estricta, y que toda reforma, por muy beneficiosa que sea para la asignación eficiente de los recursos, no induce necesariamente el crecimiento.

Cuarto, *la estabilización y gestión de la macroeconomía tienen que orientarse al crecimiento.* Esta década nos hizo entender que es importante la forma en que se logra la estabilidad macroeconómica. Bajar la inflación apreciando el tipo de cambio entorpece las exportaciones y el crecimiento del PIB. Lo mismo pasa con la reducción del déficit fiscal por disminución del gasto público de alto rendimiento, o la de los intereses mediante un endeudamiento externo excesivo (a menudo a corto plazo). También nos mostró que los bene-

ficios esperados de la liberalización de la cuenta de capital no eran realistas y se subestimó el riesgo, que no era tanto el riesgo de que desaparecieran las entradas de fondos en épocas normales, sino que eventualmente desestabilizaran la economía, algo que queda demostrado por las crisis financieras que sufrió la mayoría de los receptores principales de capitales privados (cuadro 1). Las excepciones son Chile, China e India, que implantaron restricciones a las entradas de fondos y no abrieron del todo su cuenta de capital.

Esta década demuestra que el crecimiento sostenido a largo plazo requiere una política macroeconómica que reduzca el riesgo y la frecuencia de las crisis financieras. El cuadro 2 muestra cuál es la diferencia entre los países exitosos (que reducen la brecha del PIB per cápita frente a los industriales) y



Cuadro 1

Una de cal, una de arena

La mayoría de los principales receptores de flujos de capital sucumbieron a las crisis financieras.

Crisis financieras (país, año)	Receptores, según el volumen absoluto de flujos privados 1990-96	Flujos privados de capital en 1990-96, porcentaje del PIB (en 1996)	Flujos de IED en 1990-96, porcentaje de los flujos privados de capital
México, 1994-95	2	33,0	42,8
Tailandia, 1997	6	27,1	22,7
Indonesia, 1997	7	17,7	22,7
Corea, 1997
Malasia, 1997	5	62,7	47,2
Federación de Rusia, 1998	11	4,8	18,7
Brasil, 1999, 2002	3	12,6	20,7
Turquía, 2000-01	10	12,1	22,1
Argentina, 2001-02	4	23,9	33,4
China	1	25,2	68,2
India	8	7,6	20,6
Chile	9	39,4	37,2

Fuente: Estimaciones del personal técnico del FMI y del Banco Mundial.
... No se dispone de datos.

los que no lo son (que no lo hacen), a saber: la capacidad para mitigar la volatilidad del crecimiento, lo que a su vez ocurre cuando se responde con decisión a los shocks y hay una política macroeconómica que aminora la vulnerabilidad y, por lo tanto, el costo de los mismos. Los países en desarrollo tienen un año de crecimiento per cápita negativo más o menos cada tres años, en tanto en Asia oriental el promedio es de la mitad y en los países de la OCDE, de un tercio. Corea sólo tuvo tres de esos años desde 1961. La capacidad de la región para evitar recesiones y escaso crecimiento —que es en parte consecuencia de una política macroeconómica que busca disminuir los shocks— explica buena parte del “milagro” de Asia oriental.

Quinto, **hay que responsabilizar a los gobiernos, no pasarlos por alto**. Como en general los países en desarrollo resuelven los problemas de delegación, depredación y decisión colectiva con menos eficiencia que los industriales, muchas de las reformas de los noventa procuraron implantar políticas (como la dolarización y las normas fiscales) que recortaban la discreción del gobierno y minimizaban las demandas para las instituciones, pero no fueron soluciones perdurables. La discreción se necesita en muchas actividades esenciales para sostener el crecimiento, desde la regulación de las empresas de servicios públicos y la supervisión bancaria hasta el suministro de infraestructura y servicios sociales. Por ello, su reducción no debe ser el principio rector de las políticas de desarrollo, que deberían mejorar el equilibrio entre sus pros y sus contras, y establecer condiciones que permitan tomar mejor las decisiones.

Sexto, **los gobiernos deben abandonar la fórmula de que “cualquier reforma vale” y concentrarse en respaldar el crecimiento** para lo cual deben identificar las restricciones, lo que a su vez hace necesario reconocer las características específicas del país y realizar más análisis económicos, con mayor rigor que el que exige una fórmula. Por ejemplo, durante los años ochenta y noventa, el enfoque de China fue “cruzar el río tanteando las piedras”; se identificaron limitaciones y se las

Cuadro 2

Éxito garantizado

Los países que crecieron más evitaron las desaceleraciones y mantuvieron constante el nivel de crecimiento.

	Años en que la tasa de crecimiento de 1960-2002 fue			
	negativa	inferior a 1%	inferior a 2%	superior a 2%
Todos los países en desarrollo	14	19	24	18
África subsahariana (28)	18	22	27	15
Botswana	2	3	4	38
Lesotho	10	15	16	26
Asia meridional (5)	8	11	17	25
Bangladesh	11	15	21	21
India	8	10	14	28
Nepal	10	18	22	20
Sri Lanka	4	6	14	28
Oriente Medio y Norte de África (6)	15	18	22	21
Egipto, República Árabe de	4	10	15	27
América Latina y el Caribe (21)	12	19	25	17
Chile	7	11	18	24
Asia Oriental y el Pacífico (7)	7	8	10	32
China	5	6	7	35
Indonesia	7	8	10	32
Malasia	5	5	7	35
Tailandia	2	2	6	36
Países de ingreso elevado de la OCDE (22)	5	8	16	27
Corea	3	3	4	38

Fuente: Banco Mundial, *World Development Indicators* 2003.

Nota: El cuadro refleja la situación de 89 países que han publicado datos sobre el crecimiento registrado durante las cuatro décadas que comenzaron en 1961. Los agregados regionales son medias. La República de Corea pasó a la categoría de países de ingreso elevado a principios de los años noventa y por eso aparece agrupada con la OCDE, y no bajo Asia oriental y el Pacífico.

eliminó a medida que se crecía experimentando. Identificarlas no será fácil para los gobiernos en un momento dado —es más un arte que una ciencia—, pero algunas metodologías nuevas son promisorias (véase “Para acertarle al diagnóstico” en la página 12).

Hay mucho para aprender

La década de 1990 enseñó mucho, y quizá lo más importante sea que nuestro conocimiento del crecimiento económico es muy incompleto, lo que exige más humildad cuando se asesora, un mayor reconocimiento de que un sistema económico no siempre responde como se predijo y más rigor económico cuando se formula el asesoramiento, una opinión cada vez más difundida. En septiembre de 2004 los conocidos economistas Blanchard, Calvo, Cohen, Fischer, Frankel, Galí, Hausmann, Krugman, Nayyar, Ocampo, Rodrik, Sachs, Stiglitz, Velasco, Ventura y Williamson, reunidos en Barcelona, dieron a conocer un nuevo consenso sobre crecimiento y desarrollo que hace eco de muchos de los resultados de la labor del Banco Mundial, que, a su vez, refleja muchos de los estudios económicos que ellos realizaron. ■

Roberto Zagher encabezó la preparación del informe del Banco Mundial *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform*, publicado en 2005 bajo la dirección de Gobind Nankani y preparado por J. Edgardo Campos, James Hanson, Ann Harrison, Philip Keefer, Ioannis Kessides, Sarwar Lateef, Peter Montiel, Lant Pritchett, S. Ramachandran, Luis Servén, Oleksiy Shvets y Helena Tang, con el inestimable asesoramiento de Indermit Gill.