

EL BAJO CRECIMIENTO ECONÓMICO DE LATINOAMÉRICA Y SUS POSIBLES DETERMINANTES

Existen muchas razones posibles por las que podría argumentarse que Latinoamérica ha registrado un pobre desempeño económico en las últimas cuatro décadas y media. Entre 1960 y la actualidad, la región exhibió tasas de crecimiento económico sensiblemente menores a las registradas por otras regiones del mundo que iniciaron ese periodo con condiciones y niveles de ingresos similares, como lo es el Sudeste Asiático. En una primera instancia, esto podría haber sido reflejo de los relativamente menores niveles de ahorro e inversión en infraestructura, capital físico y capital humano que se observaron en Latinoamérica. Otros factores de tipo más estructural, sin embargo, pudieron haber determinado tanto los bajos niveles de ahorro e inversión, como el relativamente reducido crecimiento económico observado en la región.

En efecto, durante buena parte de este periodo Latinoamérica se mantuvo cerrada a los flujos internacionales de comercio e inversión, lo que entre otras cosas pudo haber limitado la asignación eficiente de recursos y la adopción de tecnologías modernas. La región también registró durante estos años importantes episodios de inestabilidad macroeconómica, caracterizados por deterioros importantes de las finanzas públicas, brotes inflacionarios y crisis de balanza de pagos.

Finalmente, podría ser posible argumentar que los determinantes últimos de lo anterior, en general, y del bajo desempeño económico de la región, en particular, se encuentran asociados a un marco institucional carente de los requisitos básicos para inducir la actividad productiva e innovadora y, por el contrario, tienden a favorecer la extracción de rentas por parte de diversos agentes económicos. Este ineficiente marco institucional podría ser, en parte, una herencia de las políticas proteccionistas aplicadas en la región durante una buena parte del siglo XX.

A pesar de que dentro de la gran lista de posibles determinantes del crecimiento económico se tienen varios candidatos que podrían explicar el pobre desempeño relativo de Latinoamérica, el debate en cuanto a sus causas fundamentales no ha sido resuelto satisfactoriamente. Es decir, no se ha identificado plenamente cuál es el denominador común en la región que ha provocado que registre consistentemente menores tasas de crecimiento que otras regiones del mundo que, inicialmente, tenían niveles similares de desarrollo.

Para ilustrar lo anterior, podemos tomar como ejemplo un trabajo recientemente publicado por Xavier Sala-i-Martin y otros colaboradores.¹ En este trabajo se estudió desde un punto de vista Bayesiano qué tan robustas son, como determinantes del crecimiento observado en la últimas cuatro décadas, 67 variables que han sido utilizadas en el ámbito académico para estimar ecuaciones

¹ Sala-i-Martin, Xavier, Gernot Doppelhofer y Ronald Miller (2004). "Determinants of Long-Term Growth: A Bayesian Averaging of Classical Estimates (BACE) Approach". American Economic Review No. 94 (4), Septiembre.

de crecimiento económico. Las variables consideradas incluyeron, entre otro tipo de indicadores regionales, tanto determinantes que podrían considerarse factores inmediatos del crecimiento, como lo es la inversión, como indicadores más profundos, como pueden ser aquellos referentes al capital humano, apertura comercial, distorsiones de precios e índices de estabilidad política y de libertades civiles. Al restringir el análisis a la utilización de datos que midieran únicamente las condiciones iniciales que enfrentaba cada país en 1960, ciertas variables asociadas con las instituciones que rigen la actividad económica en cada país, que únicamente se han medido de manera más reciente, no fueron incluidas.

Algunos resultados interesantes de este estudio son que, de todas las variables consideradas, los determinantes más robustos del crecimiento económico parecen estar asociados, entre otros aspectos, con el nivel inicial de producto per-cápita, la inversión en capital humano, el costo de la inversión física, algunas características geográficas y de la distribución de la población dentro de los países, la herencia histórica (colonial) y el grado de apertura comercial.

No obstante, lo que las variables incluidas son incapaces de explicar es lo que puede llamar más la atención del estudio. En efecto, incluso tomando en cuenta el poder explicativo de distintas combinaciones de este grupo de 67 indicadores, simples variables dicotómicas para el Este Asiático, Latinoamérica y África registran un alto poder explicativo y se ubican dentro del grupo de las 15 variables más robustas para explicar las diferencias del crecimiento económico de distintas regiones del mundo entre 1960 y el año 1996. Esto sugiere que, si bien parte de las diferencias en el desempeño económico de diversos países puede estar asociada con algunas de las variables mencionadas con anterioridad, la evidencia empírica aún no ha sido capaz de identificar de manera robusta cuáles son los determinantes fundamentales que explican las grandes diferencias en el desempeño económico de, por ejemplo, el Este Asiático y América Latina. Al parecer, la clave podría estar en las variables de tipo institucional que no fueron incluidas en el estudio.

Por supuesto, la observación anterior es únicamente una hipótesis. Habría que investigar en qué grado variables de tipo institucional son efectivamente capaces de explicar las diferencias en el desempeño de las diferentes regiones del mundo y, de este modo, hacer que las variables dicotómicas de cada región pierdan relevancia. En cualquier caso, es claro que aún falta identificar plenamente la razón de fondo por la cual Latinoamérica ha mostrado un pobre desempeño económico.

Responder a este cuestionamiento se convierte en un desafío aún mayor si se toma en cuenta que, entre los ochentas y los noventas, la mayor parte de los países de América Latina llevaron a cabo importantes reformas económicas que, en principio, debieron haber impulsado un mayor crecimiento en la región. ¿Por qué a pesar de haber mejorado sus finanzas públicas y estabilizado sus economías, abierto sus mercados al exterior, privatizado sus paraestatales y desregulado muchos de sus mercados, los países de América Latina no han

logrado registrar mayores tasas de crecimiento económico? Esta nota se concentra en un punto particular acerca de este cuestionamiento que podría contener parte de la respuesta. En particular, se presentan algunas reflexiones acerca de la secuencia con la que se llevaron a cabo las reformas en la mayor parte de Latinoamérica y de la importancia de que existieran mecanismos institucionales que garantizaran la competencia en los mercados, para que las reformas llevadas a cabo reportaran los beneficios esperados.

La secuencia con la que se llevaron a cabo las reformas en Latinoamérica podría justificarse si se piensa que, una vez que el crecimiento de la región fuese impulsado por la instrumentación de algunas reformas de primera generación, se generaría un mayor apoyo de la población para completar estas reformas e instrumentar las llamadas reformas de segunda generación. De este modo, eventualmente sería posible acercar a Latinoamérica más al marco institucional que caracteriza a las economías más desarrolladas y se potenciaría su nivel de desarrollo. En este caso, podría justificarse abrir las economías a los flujos internacionales de comercio e inversión, privatizar las empresas paraestatales, etc., y dejar para el futuro la instrumentación de reformas al entramado institucional que rige a los mercados.

La realidad, sin embargo, resultó ser más compleja. Las reformas de primera generación no parecen haber tenido los efectos esperados sobre el crecimiento y, en consecuencia, no lograron capitalizar un mayor apoyo por parte de la población para continuar con el proceso de reforma. Por el contrario, existe actualmente en la región un ambiente de “fatiga” por las reformas y, por lo mismo, un bajo apoyo popular para completar las reformas de primera generación y continuar con las de segunda generación.

El efecto insuficiente de las reformas de primera generación sobre el crecimiento puede ser indicativo de que la secuencia de reformas adoptada en la región posiblemente no fue la óptima. En efecto, la experiencia de Latinoamérica parece indicar que los efectos de las reformas de primera generación dependían crucialmente de la presencia de un marco institucional apropiado y, en particular, de la existencia de mecanismos que garanticen competencia en los mercados. El marco institucional vigente en la mayor parte de la región, sin embargo, tiende a promover en buena medida la extracción de rentas por encima de la actividad productiva. Más aún, en gran parte de los países de la región los grupos beneficiados por este marco institucional tienden a tener una alta representación política, lo que claramente ha dificultado desmantelar dichos mecanismos. En este contexto, el efecto de las reformas de primera generación sobre el crecimiento pudo haber sido bajo precisamente como resultado de que estas reformas se llevaron a cabo sin antes modificar las instituciones necesarias para garantizar competencia en los mercados. De este modo, podría argumentarse que las reformas institucionales de segunda generación deberían haberse llevado a cabo *antes* de las reformas de primera generación.

Profundizando en esta hipótesis, la falta de mecanismos que garanticen competencia en los mercados parece ser un denominador común en los países de Latinoamérica. Muchas de las reformas instrumentadas durante la década de los ochentas (apertura comercial, privatización) posiblemente no tuvieron los efectos esperados debido a que se llevaron a cabo en un contexto en el que no existía la garantía de que estas medidas tuvieran el efecto pro-competitivo que supuestamente debieran haber tenido.

Por dar un ejemplo en el que este supuesto posiblemente no se ha cumplido, considérese el caso de la privatización. En teoría, la privatización de empresas paraestatales tiene un efecto benéfico sobre el bienestar al transferir capital público al sector privado quien, dados sus objetivos, lo utilizará más eficientemente. Esto, sin embargo, presupone que los nuevos dueños del capital enfrentarán un mercado competitivo o, por lo menos, un conjunto de regulaciones que iguale los beneficios privados con el beneficio social de la actividad productiva. En otro caso, lo único que se está haciendo es redistribuir las rentas de un monopolio estatal a un agente privado. Bajo esta situación, no es tan claro que el efecto de la privatización sobre el bienestar de la población sea netamente positivo. En un mundo de segundo mejor, los objetivos de un monopolio privado pueden de hecho ser menos congruentes con el bienestar social que los objetivos de un monopolio público.

La problemática anterior parece caracterizar a muchos de los sectores y actividades cuyas reformas no se han llevado de manera completa en la región. En particular, muchas actividades económicas en las que se llevaron a cabo privatizaciones o desregulaciones durante los ochentas y noventas parecen seguir siendo fuentes de rentas para grupos específicos de la población, como lo son los nuevos dueños del capital o los trabajadores sindicalizados. En otros casos, como lo es por ejemplo el mercado laboral, no se han llevado a cabo reformas conducentes a un ambiente de mayor competencia. En todos estos casos, el denominador común parece ser una sobre-representación política de los grupos beneficiados por un marco institucional que permite la extracción de rentas. Esto, claramente, ha evitado mayores avances en el proceso de reforma y ha limitado la instrumentación de modificaciones al marco institucional de los países de la región. Un reto fundamental de la región sería, en este contexto, lograr el desmantelamiento de un entramado institucional que promueve y perpetúa la extracción de rentas por parte de ciertos grupos de la población. Un caso que podría analizarse con el objeto de diseñar un mecanismo institucional promotor de la competencia en los países de la región podría ser la creación del “Consejo Nacional de Competencia” en Australia, en 1995.

Los argumentos anteriores no minimizan la importancia que tienen las intervenciones estatales para corregir ciertas fallas de mercado. En efecto, la existencia de diversas externalidades puede tener como consecuencia que los precios de la economía en un equilibrio competitivo no reflejen plenamente los beneficios sociales de las distintas actividades productivas. En este contexto puede suceder que no se lleven a cabo ciertas inversiones de larga maduración

con un alto rendimiento social ya que, dadas las distorsiones de precios inducidas por las fallas de mercado, los agentes privados son incapaces de internalizar el beneficio social de sus actividades. Esto sugiere que, al mismo tiempo en que se promueva una mayor competencia en los mercados, los países de la región requieren instrumentar un conjunto de políticas públicas explícitamente diseñadas para contrarrestar las distorsiones inducidas por la presencia de fallas de mercado. Hasta ahora, sin embargo, el diseño de las políticas públicas en la región ha estado determinado más por el poder político de los grupos beneficiados por el sistema de extracción de rentas y por la existencia de restricciones presupuestales, que por un objetivo claro en este sentido. El modificar los mecanismos a través de los cuales se determinan las distintas políticas públicas, de modo que éstas respondan a la corrección de fallas de mercado y no a las demandas de diversos grupos extractores de rentas, entra dentro de las reformas institucionales que forman una parte importante de la agenda pendiente de Latinoamérica.

De estos argumentos se desprende que, muy posiblemente, la clave para entender el desempeño económico relativo de Latinoamérica y para proponer reformas que puedan efectivamente desentrampar a esta región de un equilibrio de bajo crecimiento, se ubica en un análisis más profundo de las instituciones que rigen la actividad productiva e innovadora de la región. Sin modificaciones de fondo en las reglas que actualmente interfieren con la competencia en los mercados, otorgan rentas a ciertos grupos específicos de la sociedad y dificultan que los precios reflejen los beneficios y costos sociales de las diferentes actividades productivas, la región difícilmente gozará los beneficios de las reformas estructurales llevadas a cabo desde mediados de los ochentas.