

Reflexiones sobre el Crecimiento en América Latina

Roberto Chang
Rutgers University

Coloquio Latinoamericano, Noviembre de 2004

Es indiscutible que aumentar el ritmo de crecimiento de largo plazo de América Latina (AL) es una meta muy deseable. Pero cómo manejar los instrumentos de política económica para alcanzar esa meta se mantiene, a pesar de nuestros esfuerzos, como el gran enigma. Me temo que la historia de nuestros países, tanto la reciente como la de más largo plazo, proveen pocas razones para ser optimista. Por el contrario, como expongo en cierto detalle a continuación, esa historia nos debe llevar a mirar con mucho escepticismo algunas propuestas recientes para mejorar el crecimiento en AL. Esto no significa que debemos esperar con los brazos cruzados a que el crecimiento llegue, pero sí quizás que deberíamos asignar prioridad en el diseño de política a aquellas medidas que, como el énfasis en el sector educativo y el alivio de la pobreza, benefician directamente a la población y claramente crean externalidades positivas, aparte de posiblemente jugar un papel en la aceleración del crecimiento.

Nuestro record de crecimiento a largo plazo

La realidad del crecimiento económico en AL es que, por al menos cien años, nuestra performance ha sido decepcionante. Esta es una conclusion clara de estudios históricos recientes, en particular aquellos patrocinados por el BID (Thorp 1998 para el siglo XX, Blyde y Fernández Arias 2004 para los últimos cuarenta años). Esto no quiere decir, por supuesto, que no haya habido progreso. Pero nuestro nivel de vida se ha mantenido estancado en relación a los países desarrollados: Thorp, por ejemplo, calcula que en 1900 el ingreso per capita de los países más grandes de AL era 14 por ciento de el de los Estados Unidos; al final del siglo XX, era 13 por ciento. (Tabla 1)

Tabla 1

PIB per capita, valores absolutos por décadas (Tomado de Thorp 1998)
(US \$ per capita, 1970 precios PPP, promedios de tres años)

	1900	1920	1950	1970	1980	1990	1995
AL[6]	185	235	413	707	973	938	990
AL			394	649	884	837	879
EEUU	1478	1901	3299	5153	6301	7379	7742

LA[6] incluye Arg, Bra, Chi, Col, Mex, Ven

Un aspecto algo ignorado, pero enfatizado por Thorp y Blyde-Fernández Arias, de esta performance de largo plazo es que ella ha sido pobre incluso en nuestros “mejores momentos”. Nuestro período más exitoso, desde el punto de vista del crecimiento, fue el comprendido entre el final de la Segunda Guerra Mundial y las crisis petroleras de los setenta. Pero incluso en ese período nuestras tasas de crecimiento estuvieron por debajo de las de los países de la OECD, y fueron muy inferiores a las de los tigres asiáticos. (Tabla 2)

Tabla 2

Crecimiento anual del PBI per capita (porcentajes)

(Fuente: Cardoso y Helwege 1995)

	1950-73	1973-80
Argentina	2.2	0.1
Brasil	4.3	5.0
Colombia	2.3	3.1
México	3.1	2.4
Peru	2.7	-0.7
Promedio aritmetico	2.92	1.98
Promedio de 16 países avanzados	3.8	1.8

Por tanto, no sólo no hemos podido recortar distancias con el mundo desarrollado en un siglo, sino que los períodos en que tuvimos tasas de crecimiento mejores que el resto del mundo han sido cortos y excepcionales. Aceptar esta conclusión, que parece difícil de refutar, implica varios corolarios relevantes para nuestro análisis de política. La conclusión se aplica a muchos países y a un período muy largo, que incluye experiencias muy diversas y realidades sociales e institucionales muy distintas. En particular, nuestros países experimentaron con políticas muy diversas en estos cien años: tanto regímenes muy intervencionistas como regímenes de libre mercado, más autárquicos y más abiertos al resto del mundo. Ninguna de esta variedad de políticas ha logrado levantar el crecimiento de largo a tasas satisfactorias, lo cual quizás indica que las causas de nuestro estancamiento son muy fundamentales.

Estabilidad Macroeconómica y Crecimiento: Perú desde 1990

La consecución de un entorno macroeconómico satisfactorio, incluyendo disciplina fiscal y bajos niveles de inflación, parecen ser condiciones necesarias pero no suficientes para levantar el ritmo de crecimiento a largo plazo. Esto quedó de manifiesto en la última década, en la cual nuestros países equilibraron sus cuentas fiscales y lograron bajar sus tasas de inflación a menos de diez por ciento por año.

Mi país natal, Perú, es un buen ejemplo de esta observación. En 1990, Perú estaba sumido en una guerra antiterrorista que costó más de sesenta mil vidas, y manejado por el gobierno irresponsable de Alan García que, habiendo suspendido los pagos de la deuda externa y dejado que el déficit fiscal aumentara a más del diez por ciento del producto bruto interno, se encontró con la economía cayendo más de diez por ciento al año y la inflación encima de siete mil por ciento anual. En parte como consecuencia de la crisis, un desconocido Fujimori derrotó al favorito Vargas Llosa en las elecciones de 1990. Muchos entonces temieron que la situación se pondría aún peor, pero sorprendiendo a propios y extraños, sin embargo, Fujimori implementó una serie de reformas que rápidamente estabilizaron la economía: la recaudación fiscal se duplicó en un par de años, el déficit fiscal cayó rápidamente, y en 1994 la inflación anual ya había bajado a menos del veinticinco por ciento. Por otra parte, la amenaza terrorista se disipó a fines de 1993, con la captura de Abimael Guzmán, el jefe de la organización Sendero Luminoso. Finalmente, Fujimori estableció un programa radical de privatización, cuyo mayor éxito fue la venta en 1994 del servicio telefónico por unos cuatro mil millones de dólares a Telefónica de España.

Un resultado fue que el producto bruto interno creció de forma espectacular en 1994 y 1995 (12.8% y 8.6% respectivamente). Otro, más durable, fue que tanto la administración de Fujimori como la actual de Toledo han defendido la disciplina fiscal y monetario con mucho más fervor que en los gobiernos pasados. El fruto más obvio de esta disciplina ha sido la erradicación de la inflación, que en la última década siguió cayendo paulatinamente hasta su nivel actual de básicamente cero.

Otro resultado favorable fue que el Perú no experimentó las grandes crisis que han agitado los mercados emergentes desde la devaluación del peso mexicano en 1994: en el peor año, 1998, el PBI peruano cayó sólo en 0.6 por ciento, y la estabilidad del sol peruano ha sido notoria. De hecho, ambas variables (PBI y tipo de cambio) se mantuvieron también sorprendentemente estables durante la crisis política del 2000.

¿Cómo se explica la remarcable estabilidad del Perú en la última década? A mi juicio, aparte de la disciplina fiscal y monetaria ya mencionada, dos otras variables parecen haber tenido un rol importante. Primero, la renegociación de la deuda externa peruana, cuyo servicio se había suspendido en 1986, no se concretó hasta 1993, lo cual (junto al hecho de que el problema del terrorismo no se solucionó hasta fines de ese año) significó que el Perú “llegó tarde” al boom financiero hacia los mercados emergentes de principios de los noventa. Segundo, los ingresos por privatización en 1994 aumentaron las reservas internacionales de manera sustancial justo antes de la crisis mexicana. Junto con la política seguida desde 1990 de no fijar ni anunciar el tipo de cambio, el alto nivel de reservas internacionales significaron que el sector bancario peruano estaba “super blindado” al comienzo del período de crisis en mercado emergentes.

La estabilidad macroeconómica en el Perú, sin embargo, no se ha traducido en un aumento sostenido ni del crecimiento ni de la inversión privada. La inversión privada llegó a un máximo de veinte por ciento del producto bruto interno en 1995; desde entonces ese porcentaje cayó paulatinamente, a 15.5 en el 2003. Por el lado del

financiamiento, el ahorro privado interno, aunque pobre, mejoró algo en este período, pasando del 13.9 por ciento del PBI en 1995 a 15.5 en 2003. Por tanto la caída en la inversión está claramente asociada a menores influjos de capitales extranjeros, que habiendo promediado más del seis por ciento del PBI en el período 1994-98 se han reducido a menos del dos por ciento del PBI en el período 2001-2003. (Tabla 3)

La consecuencia es que el crecimiento peruano en esta década ha sido irregular y, si bien quizás más satisfactorio que otros países de la región, todavía mediocre: el aumento del PBI per capita fue cero en el período 2000-2001, 3.3% en 2002, y 2.5 % en el 2003.

Tabla 3

Perú: Ahorro e inversión
(Porcentaje del PBI)

	1994	1995	1998	2001	2003
Ahorro Interno (Privado)	16.2 (13.3)	16.2 (13.9)	17.8 (14.0)	16.4 (15.6)	16.7 (15.5)
Ahorro Externo	6	8.6	5.9	2.2	1.7
Inversión Privada	17.4	20.1	19.2	15.5	15.5

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú

El caso peruano deja por lo menos tres lecciones. Primero, que sí es posible armar un sistema financiero y bancario “a prueba de fuego”. El Perú lo hizo tomando poca deuda en los noventa (quizá a su pesar), imponiendo altos encajes bancarios, manteniendo grandes stocks de reservas, y dejando que el tipo de cambio sea flexible. Segundo, no tener crisis no significa que el crecimiento va a llegar. Y tercero, que la estabilidad macroeconómica no es suficiente para atraer ahorro externo de forma sostenida.

Ahorro, Inversión, y Productividad

Tanto la Tabla 3 como cualquier recuento de la experiencia reciente de AL sugiere que el crecimiento sostenido debe estar fundada en el ahorro interno; la financiación externa, aunque útil como suplemento, ha demostrado demasiada volatilidad, y quizás falta de racionalidad, como para basar una estrategia de crecimiento en ella. Desafortunadamente, no es claro qué medidas económicas pueden mover la tasa doméstica de ahorro de manera significativa y sin causar demasiadas distorsiones económicas.

El ahorro y la inversión son sólo una parte del rompecabezas, sin embargo. Un factor tanto o quizás más importante es la productividad de la inversión. De hecho, mucha evidencia empírica enfatiza que el bajo crecimiento en AL se explica mayormente por un

crecimiento lento de la productividad, y no tanto por la tasa de acumulación de factores productivos (por ejemplo, ver Blyde y Fernández Arias 2004)

Esta observación puede sugerir que, aún si la tasa de ahorro interno no mejora, la tasa de crecimiento de largo plazo aumentaría si, de alguna manera, el ritmo de crecimiento de la productividad aumentase. Pero cómo lograr lo último, por supuesto, es una pregunta todavía abierta.

Qué Hacer

Estas rápidas reflexiones han sido obviamente pesimistas en cuanto a la posibilidad de levantar la tasa de crecimiento de largo plazo en AL por medio de políticas económicas disponibles. Sin embargo, tienen ciertas consecuencias para el diseño de una estrategia de crecimiento.

Un primer paso adelante puede ser simplemente reconocer nuestra profunda ignorancia en este tema y la tremenda incertidumbre con la cual podemos avanzar cualquier propuesta de política que esté orientada a aumentar el crecimiento de largo plazo.

Una segunda lección es que, dado nuestro nivel de ignorancia con respecto a la efectividad de las diversas medidas disponibles para solucionar el problema del crecimiento, puede ser aconsejable asignar la mayor prioridad a aquellas políticas que claramente resultan en externalidades positivas para nuestras poblaciones. Este principio puede sonar obvio, pero no siempre se ha reconocido como tal.

Dos clases de políticas que surgen inmediatamente como áreas a las cuales asignar prioridad sirven para ilustrar el principio mencionado y, también, las posibles objeciones:

1. *Educación*: el rol de la inversión en capital humano en el crecimiento económico es debatible. Por ejemplo, Blyde y Fernández Arias (2004) mencionan que proxies de capital humano no tienen un efecto empíricamente robusto en regresiones de crecimiento, y concluyen que el problema de crecimiento lento en AL no es principalmente uno de educación: “if labor skills were the only difference the typical country in the region would have Spain’s income and improving.” (p. 26) Más informalmente, es difícil atribuir el lento crecimiento a largo plazo a una deficiencia de educación: los países latinoamericanos con mejores stocks de capital humano cien años atrás no han sido los que crecieron más (Argentina es un ejemplo obvio).

Pero desde el punto de vista de mi discusión, cualquier incertidumbre acerca del rol del capital humano en el crecimiento a largo plazo está más que compensado por los beneficios y externalidades obvias de tener una población más educada, mejor informada, y con mayor acceso al debate público.

2. *Distribución del ingreso y de la riqueza*: de más está enfatizar que la distribución del ingreso y riqueza en AL es sumamente desigual, y que nuestras poblaciones se preguntan, justificadamente, hasta cuando nuestros gobiernos van a dejar que esta situación persista. Claramente, el efecto de una mejor distribución sobre el crecimiento económico puede ser aún más cuestionable que en el caso de educación. El debate todavía está dominado por la idea de que existe un gran “trade off” entre equidad y eficiencia (y, por tanto, crecimiento), aunque han habido contribuciones teóricas y empíricas que sostienen que el crecimiento se puede beneficiar de una distribución más justa del ingreso y la riqueza (por ejemplo, ver el artículo clásico de Persson y Tabellini 1994).

Otra vez, sin embargo, la incertidumbre acerca de la relación entre mejor distribución y crecimiento está más que compensada, en mi opinión, por la clara necesidad directa de reducir las desigualdades existentes en nuestros países.

Otras áreas en las que el mismo principio se puede aplicar incluyen alivio a la pobreza, lucha contra la corrupción, y fortalecimiento de instituciones legales. Aún cuando el rol de estas actividades con respecto al crecimiento es debatible, sus beneficios directos esperados son suficientemente fuertes como para incluirlos en la página uno de cualquier plan de desarrollo.

Referencias

Blyde, J. and E. Fernández Arias. Why does Latin America grow more slowly? RE1-04-016, Banco Interamericano de Desarrollo, Octubre de 2004

Cardoso, E. and A. Helwege, Latin America’s Economy. MIT Press, 1995.

Persson, T. and G. Tabellini. Is Inequality Harmful for Growth? American Economic Review 84 (1994), 600-622.

Thorp, R. Progress, Poverty and Exclusion. IDB: Johns Hopkins University Press, 1998