

Dos Factores que Reducen el Crecimiento: el Delito y la Ausencia de Instrumentos de Ahorro de los Pobres

Coloquio Latinoamericano
Centro de Estudios de la Globalización (CEGY)
Yale University
Noviembre 19-20, 2004

Ernesto Schargrotsky
Universidad Torcuato Di Tella

En esta nota me referiré a dos factores que afectan negativamente el crecimiento económico en América Latina: los altos niveles de actividad criminal y la imposibilidad de ahorrar de los pobres. No debe interpretarse que considero que éstos son los dos principales obstáculos para nuestro crecimiento, sino que se trata de dos temas importantes en los que he trabajado y que quizás no sean discutidos por otros participantes del Coloquio.

Un problema severo que afecta a la región es la delincuencia. Respecto de otras regiones del mundo, América Latina se caracteriza por presentar niveles extremadamente altos de violencia y actividad delictiva. La tasa de homicidios en la región es superior al doble del promedio mundial (Prillaman, 2003). Por ejemplo, datos del Latinobarómetro (2004) muestran que el 33% de los encuestados (o sus familiares directos) han sido víctimas de algún delito durante el último año. Encuestas de opinión señalan que la inseguridad es un problema grave para más del 90% de los entrevistados en áreas urbanas. Además de su elevado nivel, la delincuencia mostró significativos aumentos durante la década de los '90 (Fajnzylber, Lederman y Loayza, 2002). Por ejemplo, en la última década la tasa de homicidios aumentó más del 300% en Colombia, Argentina y Perú. Según Latinobarómetro, el 76% de los encuestados en América Latina consideran que vivir en su país se ha hecho más inseguro en el último año.

Estos altos niveles de delincuencia generan importantes costos directos en términos de pérdidas de vidas humanas, gastos de atención médica, destrucción de bienes y diversas

pérdidas no-pecuniarias de bienestar sufridas por los habitantes. Además de este impacto directo, los altos niveles de delito hacen necesario el uso de recursos públicos y privados para protección, lo cual reduce la productividad de la economía y, por tanto, la inversión. Estas pérdidas constituyen una pesada carga para el desarrollo de la región. Londoño, Gaviria, y Guerrero (1999), por ejemplo, estiman los costos de la violencia en América Latina en el 14.2% del PBI. Burki y Perry (1998) consideran que el ingreso sería un 25% más alto si la región tuviese niveles de delincuencia similares a los del resto del mundo.¹ Prillaman (2003) señala que la creciente delincuencia daña, incluso, el apoyo a la democracia. En *Latinobarómetro* (2004) se observa una correlación negativa entre el apoyo a regímenes constitucionales y las tasas de victimización.

Paradójicamente, estos aumentos del delito no han sido debidamente acompañados por una intensificación de nuestro esfuerzo por entender las causas de este fenómeno, ni por un incremento en los recursos y la efectividad de las políticas destinadas a enfrentarlo. Aunque las estimaciones mencionadas puedan parecer exageradas, es razonable pensar que la rentabilidad social de reducir el delito en la región (de llevarlo, por ejemplo, a niveles internacionales) sea muy importante. El beneficio debe ser por lo menos similar, por ejemplo, al efecto de reformar apropiadamente nuestros sistemas de seguridad social. Sin embargo, la relación entre los metros de papers escritos sobre uno y otro problema en la última década debe ser, por lo menos, de 100 a 1 a favor del segundo.

¿A qué atribuir esta bajísima prioridad asignada al problema del delito en el proceso de reformas de los '90? En primer lugar, supongo que se creía que los beneficios del crecimiento económico resultante de las reformas derramaría en reducciones de la pobreza que a su vez reducirían estos males.² En segundo lugar, la lucha contra el delito requiere de políticas activas y de un aumento en el gasto policial y judicial, mientras que las reformas de los '90 buscaban, en general, reducir el papel del Estado. En tercer lugar,

¹ Pshisva y Suárez (2004), por ejemplo, muestran el impacto de los secuestros extorsivos sobre la inversión de las firmas en Colombia. Lederman (1999) mide el costo de los homicidios en Argentina.

² Nótese que la delincuencia aumentó en toda la región. En Chile, el país de mejor performance macroeconómica y baja corrupción, las tasas de delitos totales y de delitos contra la propiedad crecieron más del 50% entre 1988 y 2000 (Núñez et al, 2003).

porque es muy escaso nuestro conocimiento sobre qué políticas son efectivas para combatir la inseguridad.

¿A qué factores puede atribuirse este alto grado de actividad delictiva? Una de las características distintivas de América Latina es su alto grado de polarización social (en términos de pobreza relativa o de desigualdad en la distribución del ingreso) respecto a otras regiones del mundo. Esta desigualdad podría ser un importante determinante de la criminalidad.³ La falta de oportunidades para salir de la pobreza, el desempleo juvenil, la composición etaria de la población y otras características demográficas también pueden ser importantes factores que contribuyen a este fenómeno.

Sin embargo, la debilidad institucional, el cumplimiento deficiente de la ley y los altos niveles de corrupción en la policía, el sistema penitenciario y la justicia, también son característicos de la región y cumplen un importante rol en la reproducción del delito. Durante la década de los '80, en América Latina se logró la subordinación del poder militar al poder civil. Sin embargo, en muchos países todavía está pendiente la subordinación de las instituciones policiales al poder político. Esta tarea es mucho más compleja. Mientras que la subordinación inutilizada no resultó una mala opción para nuestras fuerzas militares, en el caso de la policía necesitamos que, además de subordinarse, funcione. Además de subordinación, la policía requiere más recursos, tecnologías modernas (por ejemplo, líneas 911) y énfasis en tareas de encarcelamiento de delincuentes en vez de prevención.⁴ Por último, la reducción del delito demanda indispensablemente una mejor performance del sistema judicial, un sector mayormente relegado por las reformas de los '90. La reducción de la corrupción e ineficiencia judicial y el aumento de los recursos que se le asignan debería mejorar el cumplimiento de la ley por parte del resto de los actores de la sociedad.

³ A su vez, es fácil pensar en mecanismos por los cuales el delito reproduce la desigualdad social. Di Tella, Galiani y Schargrodsky (2003) muestran cómo, en la medida en que los sectores de altos ingresos contratan seguridad privada, el aumento del delito recae principalmente sobre los pobres. Además, aumenta el premium que se debe pagar al capital humano calificado para trabajar en zonas de alto delito.

⁴ Levitt (2004) enfatiza el rol de los aumentos del encarcelamiento y de los recursos policiales en la reducción del crimen en los Estados Unidos durante los '90.

Un segundo factor con importantes efectos delétereos sobre el crecimiento económico en América Latina es la vulnerabilidad de los pobres frente a los shocks. Un elemento significativo para esta limitación es la falta de ahorro de los sectores populares. No me refiero a que el ahorro de los pobres deba ser importante como parte del ahorro total de la sociedad para el financiamiento de la inversión agregada, sino a que su ausencia incapacita a las familias pobres a enfrentar los shocks esperados o inesperados que experimentan. Dada la falta de ahorro, los principales proveedores de seguro y jubilación son los hijos y otros familiares, y los programas de ayuda social del Estado.

¿Por qué los pobres no ahorran? No es que los sectores de menores recursos no quieran ahorrar ni que nunca tengan algún excedente disponible (Sadoulet, 2004). Los pobres quieren ahorrar, pero una limitación importante es que no tienen acceso a buenos instrumentos para hacerlo. Las instituciones financieras suelen tener costos de transacción prohibitivos para su baja escala de ahorro o requieren documentación de que los pobres carecen, las crisis macroeconómicas pueden implicarles la licuación de sus ahorros bancarios, el efectivo guardado en sus casas puede ser robado, las cuentas “off-shore” están obviamente fuera de su alcance y típicamente sus empleos informales no les permiten acceder a los beneficios del sistema de seguridad social.

Desarrollar herramientas de ahorro accesibles a los pobres puede ser más urgente que encontrar herramientas de crédito. De Soto (2000) argumenta que la falta de títulos de propiedad formales sobre los bienes que los pobres poseen, les impide utilizar su riqueza como capital. En particular, si los pobres tuviesen títulos de propiedad de la tierra que ocupan, podrían utilizarla como colateral para obtener crédito, invertir esos fondos, mejorar la productividad de su trabajo y aumentar sus ingresos. Sin embargo, la evidencia empírica muestra que la posesión de títulos de propiedad de la tierra no alcanza para que los pobres accedan al crédito formal (Field y Torero, 2004; Galiani y Schargrotsky, 2004).

Esto no significa, sin embargo, que la posesión de títulos no sea importante como política para alentar el crecimiento. Galiani y Schargrotsky (2004) muestran que al recibir títulos

de propiedad los pobres reciben un instrumento de ahorro que les permite acumular “en ladrillos” en la mejora de sus casas y depender menos del número de hijos como sostén de su ancianidad. Coincidentemente, encontramos una reducción en el número de hijos por familia y en el número de familiares extendidos habitando en el mismo hogar, y una mayor inversión en la educación de estos menores.

Por supuesto que el ahorro en “ladrillos” puede ser un buen método de ahorro jubilatorio, pero por su iliquidez probablemente sea un mal instrumento para responder a shocks inesperados. Sin embargo, el ejercicio es útil para sugerir la necesidad de que el sistema financiero, los bancos públicos o “bancos de los pobres” provean herramientas sencillas, seguras y poco onerosas para el ahorro de los sectores populares.

Los dos factores analizados en esta nota contribuyen a reforzar la importancia de un tercer problema de la región: el alto costo de las fluctuaciones macroeconómicas. Como es sensato pensar que existe histéresis en la relación entre performance macroeconómica y niveles de delito (es más fácil ingresar en el delito para un joven desempleado, que salir de la delincuencia para buscar un empleo honesto cuando la economía se recupera), un indeseable efecto de las crisis es que dejan a la sociedad con un nivel de delito más alto (ver México, por ejemplo). Además, al licuar instrumentos financieros domésticos, las crisis reducen la oferta de instrumentos de ahorro disponibles a los pobres, y esta falta de ahorro permite que las fluctuaciones tengan efectos permanentes sobre los sectores de menores ingresos (por ejemplo, por los efectos de la desnutrición y la indigencia sobre el capital humano).

La fragilidad de los sectores de menores ingresos a las crisis y la existencia de costos permanentes generados por las fluctuaciones deberían aumentar nuestra prudencia en la elección de políticas macroeconómicas. En la adopción, por ejemplo, de regímenes de tipo de cambio fijo, de largas transiciones en la reforma de los sistemas de seguridad social, de significativos endeudamientos fiscales basados en proyecciones de crecimiento de largo plazo y de sistemas financieros domésticos dolarizados no deben subestimarse los costos permanentes de la volatilidad macroeconómica.