

Desde el estante



Liliana Rojas-Suarez (comp.), *Los desafíos del crecimiento en América Latina. Un nuevo enfoque*, Center for Global Development-Fondo de Cultura Económica, Serie Lecturas, núm. 101, México, 2009, 422 páginas

En América Latina se experimentó con varios modelos de desarrollo durante la segunda mitad del siglo pasado, a los cuales sucedieron con frecuencia crisis económicas que anularon los avances en el crecimiento del ingreso y en el alivio de la pobreza. En este libro se propone un nuevo método para identificar los factores indispensables para el crecimiento, el cual se aplica a diversos países.

El marco analítico, elaborado por el Center for Global Development (CGD) con base en características propias de América Latina (más democracia, mayor apertura finan-

ciera y una mayor desigualdad económica y social), ostenta como fundamentos del crecimiento sostenible los derechos de propiedad, la igualdad de oportunidades, la competencia económica y política, la estabilidad macroeconómica y la amplia distribución de los beneficios del desarrollo. Al identificar cuáles fundamentos deben ser reforzados, los encargados de elaborar las políticas públicas pueden construir enfoques específicos en cada país con el fin de subsanar sus limitaciones.

En el caso de Brasil, se busca responder por qué el crecimiento económico ha sido insatisfactorio, no obstante haber implantado varias reformas en los últimos 25 años. Es posible, se dice, que éstas: 1) se elaboraron y dirigieron de manera correcta, pero se aplicaron mal o de modo incompleto (por ejemplo, la reglamentación respecto a infraestructura), el orden no era el adecuado o carecían de reformas complementarias, entre otros aspectos; 2) se concentraron en los fundamentos del crecimiento equivocado; esto es, se promovieron objetivos distintos de la aceleración del desarrollo (varias de las reformas tenían más relación con la distribución del ingreso).

Para acelerar el desarrollo se recomienda reforzar, en orden de importancia, la estabilidad macroeconómica, los derechos de propiedad y una amplia distribución de los beneficios del crecimiento. Para el primer punto se propone una reforma fiscal en la que se debe combinar una reducción del consumo del sector público (reforma del sistema de pensiones y seguridad pública), el aumento en la inversión pública (en in-

fraestructura) y una reforma tributaria. En cualquier caso, Armando Castelar Pinheiro, Regis Bonelli y Samuel de Abreu Pessôa destacan que es mejor emprender reformas paulatinas, pero factibles, que proponer un paquete de ellas, pero sin viabilidad.

En 1990, Colombia emprendió un programa de reformas para enfrentar un crecimiento lento y de alteración del orden público que incluía medidas para aumentar la competencia y el desempeño del sector privado, acciones institucionales para lograr mayor estabilidad macroeconómica, igualdad de oportunidades en los ámbitos políticos y judicial, y una distribución más amplia de los beneficios del desarrollo en las regiones y la población. El análisis de Roberto Steiner, Irene Clavijo y Natalia Salazar establece que varias reformas que buscaban fortalecer algunos fundamentos del desarrollo terminaron por debilitar otros, como la macroeconomía.

A partir de 1999 se han enfrentado varios de esos problemas, lo que ha redundado en crecimiento económico y disminución de la pobreza; pero prevalecen desafíos respecto al fortalecimiento de los fundamentos del desarrollo. Al realizar sus recomendaciones, los autores ponen particular atención en la identificación de las limitaciones políticas e institucionales que deben afrontarse para hacer factibles los cambios.

Se propone 1) aplicar reformas en limitantes del entorno local: sistema judicial, restringir su capacidad para interferir en asuntos de política económica y de estabilidad macroeconómica; sistema político, asegurar que la inclusión sea compatible con un poder legislativo eficiente respecto de la adopción de políticas públicas de calidad; 2) lograr una mayor flexibilidad de la mano de obra, promover la formalización y ampliar la cobertura de pensiones; 3) promover la profundización del sector financiero y el acceso a los mercados de capitales; 4) elaborar un código tributario más favorable para las compañías, y 5) aclarar la distribución de responsabilidades en los distintos órdenes de gobierno.

En Costa Rica, uno de los países más pequeños de América Latina, se han replicado algunas políticas experimentadas en la región para proteger y ampliar beneficios sociales, afirman Jorge Cornick y Alberto Trejo; medidas que resultaron en *casi un éxito*. Pero en los últimos años, el ritmo de las reformas se ha desacelerado y disminuido la capacidad de las instituciones públicas para prestar servicios sociales básicos.

Sucedo que la pobreza se estancó y la desigualdad aumentó, y ello ha afectado la legitimidad del sistema político y económico; en contraste, el crecimiento es robusto, la inversión extranjera directa ha aumentado, el banco central ha acumulado reservas y el sector público tiene superávit financiero. Al mismo tiempo, el sector público pareciera estar a punto del colapso, de acuerdo con los autores, quienes identifican las reformas que es necesario implantar para lograr un crecimiento sostenido, así como las limitaciones que han frenado su aplicación.

La reforma más importante, porque haría posible otras, es la del poder legislativo; la administrativa, por su relevancia en la provisión de infraestructura de transporte; tributaria y presupuestaria, para consolidar la macroeconomía y fortalecer las redes institucionales públicas con el fin de alcanzar una mayor igualdad de oportunidades y ampliar la distribución del ingreso; de telecomunicaciones, para una mayor competencia económica y un entorno de negocios dinámico, y de política comercial, para fortalecer la competencia económica. Los investigadores consideran importante todo lo que se refiera al ámbito político, porque la reforma no se concretará si el trabajo preliminar no se realiza de manera correcta; citan como ejemplo de lo anterior tanto los éxitos como los fracasos de Costa Rica.

Luego de la crisis ocurrida en México en 1982, anticipo de la conocida crisis de la deuda latinoamericana y la *década perdida*, el país tuvo que modificar su estrategia de desarrollo, hasta entonces basada en el

proteccionismo y la intervención estatal. A mediados de los años ochenta y principios de los noventa se emprendió una serie de reformas económicas estructurales; entre ellas un programa de privatización, la reforma parcial al régimen de pensiones y la liberación y desregulación comercial.

Los resultados de las reformas han sido magros (crecimiento promedio de 0.5% anual) y hay una percepción de que los beneficios del crecimiento no se han distribuido de modo amplio, lo que ha generado descontento popular respecto a las primeras y que no se emprendan otras. Una explicación de lo anterior sustenta que las reformas deben ahondarse para tener éxito; otra afirma que el proceso se ha sobrepasado y ha sido dominado por los grupos económicos de poder, lo cual debe detenerse y revertir algunas medidas.

Gerardo Esquivel y Fausto Hernández Trillo proponen otra vertiente de análisis.

No se ha logrado un crecimiento más rápido porque las reformas fueron impulsadas por la urgencia y no para fomentar el desarrollo (como la reforma del régimen de pensiones en 1992), se aplicaron mal (por ejemplo, la privatización, que tuvo un efecto negativo en todos los fundamentos del crecimiento, de acuerdo con el CGD), siguen incompletas (como la reforma del sector financiero), en varios casos el orden no fue el adecuado y en otros aún no se emprenden.

Una correcta aplicación de reformas adicionales tendría consecuencias en las ya realizadas respecto a su efecto en los fundamentos del crecimiento, se asegura. Las reformas viables a corto plazo (también se apuntan los obstáculos y cómo superarlos), en orden para su implantación, son: 1) legal, para hacer más eficiente el sistema judicial, que el proceso legal sea más predecible, mejorar el acceso de la población al sistema judicial y lograr mayor independencia del poder judicial respecto al ejecutivo; 2) de la política de competencia, para incrementar la eficiencia general de la economía; 3) financiera, porque puede mejorar varios de los funda-

mentos más débiles del crecimiento (en términos de acceso, el sector financiero mexicano se ubica entre los peores del mundo).

El último de los estudios trata el caso de Perú, donde en los últimos 50 años el desempeño de la economía ha sido mediocre en términos de crecimiento inclusivo; esto ha empeorado en los pasados 20 años y ha generado descontento popular y demandas de un cambio radical, sostienen Eduardo Morón, Juan Francisco Castro y Cynthia Sanborns.

Las reformas de los años noventa fueron implantadas al vapor, debido a la urgencia por la situación del país en cuanto a la viabilidad de la economía, el equilibrio macroeconómico y la capacidad de la iniciativa privada para generar crecimiento económico. El resultado ha sido una economía con un equilibrio vulnerable, capaz de mantener el desarrollo, pero excluyente.

La más amplia distribución de los beneficios del crecimiento (concentrada en las zonas urbanas) es el fundamento ausente en Perú. Para alcanzar ese objetivo se proponen las reformas a la administración pública, al sector educativo y de política, que también tendrían efectos en los demás fundamentos del crecimiento sostenido del CGD. Podría haber reacciones contrarias a las reformas, se dice, pues carecen de legitimación en amplios sectores de la población; por ello deben emprenderse de manera gradual, centrarse, por ejemplo, en la administrativa, en acciones en las que la brecha entre costos y beneficios percibidos sea menor.

Los desafíos del crecimiento en América Latina. Un nuevo enfoque realiza propuestas innovadoras y factibles. El marco analítico propuesto por el CGD es una herramienta útil y práctica para quienes elaboran políticas y para los expertos en políticas de desarrollo de cualquier parte del mundo; estudiosos y lectores interesados en estos temas encontrarán una veta para la reflexión. 