Reforma económica, inversión y estancamiento en América Latina

LUIS RENÉ CÁCERES*

La tasa promedio de crecimiento anual de la economía de América Latina durante el decenio de los noventa fue de 3.2%, superior a la obtenida en los años ochenta, que fue de 1%, pero inferior a la de 5.5% de 1945-1980. Sólo Chile, Argentina, Bolivia y Uruguay tuvieron en los años noventa un crecimiento económico superior en dicho periodo.[1] En términos per cápita, el crecimiento en la zona en los años noventa inferior fue al promedio del periodo 1950-1980 (véase el cuadro 1).

Desde 1998 la economía regional experimentó una recesión, aunque en la actualidad hay signos que permiten esperar un crecimiento más dinámico en los próximos años. Se debe apuntar, sin embargo, que las proyecciones de crecimiento económico del Fondo Monetario Internacional[2] para el periodo 2003-2015 son de un promedio anual de 3.6%, tasa inferior al promedio anual de los años sesenta y setenta, e inferior también a la de 6% que, según varios estudios, se necesitaría para reducir la pobreza de manera significativa. De hecho, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) informa que el desempleo en la región empieza a disminuir sólo después de que la tasa de crecimiento supera un umbral de 4 por ciento.[3]

* Funcionario del Banco Interamericano de Desarrollo. Los puntos de vista son de carácter personal. El autor agradece los comentarios de Gabriel Siri y Carlos Imendia a una versión preliminar de este trabajo.

1. Datos tomados de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Informe Económico de América Latina*, varios números.
2. Fondo Monetario Internacional, *World Economic Outlook*, 2003.
3. CEPAL, *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2000*, 2000.

C U A D R O 1

AMÉRICA LATINA: TASAS DE CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL PER CÁPITA, 1950-1980, 1991-1999 Y 1995-1999 (PORCENTAJES)

	1950-1980	1991-1999	1995-1999
América Latina	2.652	1.526	0.866
Centroamérica	3.009	1.420	1.154
América del Sur	2.330	1.644	0.545

Fuente: Samuel Morley, "Por qué ha declinado el ritmo del crecimiento económico de América Latina", *Desarrollo Económico*, vol. 42, núm. 166, julio-septiembre de 2002, pp. 163-179.

TASA DE INVERSIÓN

Surgen interrogantes sobre las causas del lento crecimiento económico de la zona. Cabría notar que el promedio simple de la tasa de inversión alcanzó en 2003 un valor del orden de magnitud de las tasas de los años setenta, aunque la tasa ponderada se mantenía todavía por debajo de los niveles de ese decenio. Asimismo, sólo en pocos países la tasa de inversión privada de 2003 fue superior a los valores pico de los años setenta, a la vez que en todos los países la tasa de inversión pública ha registrado tendencias de continuo a la baja desde hace dos decenios.

Dado que diversos estudios han caracterizado la tasa de inversión física como una de las variables determinantes del crecimiento de la región,[4] el relativo estancamiento de aquélla explicaría el lento crecimiento económico en los años recientes. La interrogante que surge se relaciona con la persistencia de las fuerzas recesivas, no obstante los esfuerzos de estabilización y reforma económica. El tema se aborda en los siguientes apartados.

Importancia de la inversión pública

El hecho es que en la zona la inversión pública como porcentaje del producto ha decrecido desde los años noventa. Cabe señalar que, según varios estudios, una de las principales variables —acaso la principal— que determina la inversión privada es la inversión pública. De hecho, el efecto negativo de la contracción de ésta en la inversión privada ha sido cuantificado por Rama para el caso de Uruguay y por Ramírez en el de México.[5]

En un estudio de siete países de la región, Moguillansky encontró que las principales restricciones del crecimiento de la inversión privada eran la contracción de la demanda interna, la elevada razón de deuda a exportaciones, la inestabilidad de las tasas de interés y de inflación, y la contracción de la inversión pública.[6] Asimismo, Ramírez estimó un modelo de corte transversal con datos de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela y registró que la inversión privada era afectada en forma negativa por la reducción de la inversión pública.[7] Para los países centroamericanos, Cáceres encontró que la inversión pública ejerce efectos multiplicadores significativos en la inversión privada.[8] En un estudio relativo a Argentina, Colombia, Ecuador, México, Paraguay y Uruguay sobre la relación de largo plazo entre la inversión pública y la privada, la oferta monetaria, el ahorro nacional y el ahorro externo, el mismo autor encontró que en todos esos países la inversión pública genera un fuerte efecto multiplicador en la inversión privada.

Asimismo, Cárdenas, Escobar y Gutiérrez calculan con datos de 1950-1994 que un aumento de 8% del acervo de capital público se asocia con uno de 1% del producto interno bruto (PIB) y que el capital público tiene un efecto significativo en el crecimiento del producto del sector privado, con elasticidades superiores a las del trabajo y capital privado.[9] Por su parte, Castañeda, Cotler y Gutiérrez estimaron funciones de producción para el sector manufacturero mexicano y encontraron que el capital público ejerce efectos significativos en el crecimiento de la producción de todos los sectores de manufacturas.[10]

¿Por qué se ha reducido la inversión pública?

A continuación se presentan diversas consideraciones sobre las causas que explican la reducción de la inversión.

4. José de Gregorio, "Economic Growth in Latin America", *Journal of Development Economics*, vol. 39, 1992.
5. Martin Rama, "¿Por qué se invierte? Una aplicación de la teoría Q al caso uruguayo", *Revista de Economía*, vol. 1, diciembre de 1986, y Miguel D. Ramírez, "Public and Private Investment in Mexico, 1959-90: An Empirical Analysis", *Southern Economic Journal*, vol. 61, julio de 1994.
6. Graciela Moguillansky, "El contexto macroeconómico y la inversión: América Latina a partir de 1980", *Revista de la CEPAL*, núm. 58, abril de 1996.
7. M. Ramírez, "Stabilization and the Rate of Capital Formation in Latin America, 1983-90: An Empirical Assessment", *Eastern Economic Journal*, vol. 21, otoño de 1995.
8. Luis René Cáceres, "Inversión y crecimiento en Centroamérica", *Comercio Exterior*, vol. 47, núm. 6, México, junio de 1997, y "La relación de largo plazo entre el ahorro y la inversión en América Latina", *El Trimestre Económico*, vol. 64, julio-septiembre de 1997.
9. Mauricio Cárdenas, Andrés Escobar y Catalina Gutiérrez, "La contribución de la infraestructura a la actividad económica en Colombia, 1950-1994", *Ensayos sobre Política Económica*, núm. 28, diciembre de 1995, pp. 139-187.
10. Alejandro Castañeda, Pablo Cotler y Octavio Gutiérrez, "The Impact of Infrastructure in Mexico Manufacturing Growth", *Economía Mexicana*, vol. 9, núm. 2, segundo semestre de 2000, p. 143.

C U A D R O 2

PAÍSES DE AMÉRICA LATINA: CONTRIBUCIÓN DE LA REDUCCIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA AL AJUSTE FISCAL ENTRE 1980-1984 Y 1995-1998 (PORCENTAJES)

País	Inversión total	Inversión en infraestructura
Argentina	74.7	53.8
Bolivia	n.d.	50.3
Brasil	158.1	174.3
Chile	39.2	58.8
Colombia	9.6	n.d.
Ecuador	87.0	n.d
México	97.0	31.5
Perú	132.0	48.6

Fuente: César Calderón, William Easterly y Luis Servén, "Latin America's Infrastructure in the Era of Macroeconomic Crisis", en William Easterly y Luis Servén (eds.), *The Limits of Stabilization*, Banco Mundial, 2003, pp. 21-94.

Costos de los programas de ajuste

De particular importancia han sido los programas de ajuste suscritos por los países de la región con el Fondo Monetario Internacional (FMI), ya que ante la presión de cumplir las metas fiscales han tenido que reducir la inversión pública. La evidencia en algunos países de la región indica que el recorte de la inversión pública, y de la destinada a infraestructura, ha sido el medio para cumplir las metas fiscales, como se aprecia en el cuadro 2.

Como resultado de la contracción de la inversión pública, en la actualidad la zona tiene una brecha en infraestructura con relación a la dotación de infraestructura de los países del este de Asia, la cual creció de manera preocupante en el periodo 1980-1997: el boquete fue de 101% en capacidad de generación eléctrica, 64% en líneas de teléfono y 44% en carreteras.[11] Esta brecha de infraestructura ha tenido repercusiones negativas en el crecimiento económico; se calcula que ha reducido tres puntos porcentuales la tasa de crecimiento anual en Argentina, Bolivia y Brasil, y de 1.5 a dos puntos en Chile, México y Perú.[12]

Se debe agregar que Calderón, Easterly y Servén no encontraron pruebas de que la inversión privada en infraestructura haya compensado la reducción de la pública; al contrario, señalan una relación de complementariedad entre ambas inversiones: a mayor inversión privada en infraestructura, mayor inversión pública.[13]

Ineficacia de los programas del Fondo Monetario Internacional

La práctica de reducir la inversión pública como medio para alcanzar las metas fiscales de los programas del FMI ya se había puesto en práctica en varios países de la región, según observan Servén y Solimano, lo que da más peso a la inferencia de Calderón, Easterly y Servén:

> La racionalización fiscal instrumentada mediante recortes al gasto público en infraestructura representa una estrategia de ajuste miope y potencialmente contraproducente, pues reduce la producción futura y, por tanto, la recaudación de impuestos y la capacidad de servicio de la deuda. Los indicios sugieren que, en este tipo de austeridad fiscal, la brecha en infraestructura de América Latina respecto del este de Asia con dificultad mejorará en el corto plazo.[14]

Estas observaciones hacen eco de un trabajo reciente de Jonakin y Stephens sobre las repercusiones de los programas de ajuste en los países centroamericanos en el que se concluye:

> La creciente evidencia de la compensación en eficiencia entre la liberalización de precios relacionada con las estrategias de ajuste y la infraestructura subrayó la necesidad de un apoyo concurrente y equilibrado en ambas áreas. El relativo abandono de la inversión en capital físico y humano resultó en particular inoportuno en el caso de Centroamérica [...]. En un marco de niveles de gasto público de inversión deteriorados o estancados [...] la persistencia de la debilidad económica y la crisis se vislumbraban como algo casi seguro.[15]

La problemática de la contracción de la inversión pública a raíz de los programas de ajuste también ha sido señalada en una evaluación de los programas de ajuste estructural impulsados por el FMI y el Banco Mundial en 20 países en

11. César Calderón y Luis Servén, "The Output Cost of Latin America's Infrastructure Gap", en William Easterly y Luis Servén (eds.), *The Limits of Stabilization*, Banco Mundial, 2003, pp. 95-118.
12. C. Calderón y L. Servén, *op. cit.*
13. C. Calderón, W. Easterly y L. Servén, "Latin America's Infrastructure in the Era of Macroeconomic Crisis", en W. Easterly y L. Servén (eds.), *op. cit.*, p. 68, señalan que "son limitadas las evidencias que sustentan la percepción común de que la privatización (en particular, la entrada del sector privado en industrias de infraestructura) explica la tendencia a la baja en el gasto público en infraestructura. Si bien ello parece ser cierto en algunos casos, hay cuando menos tantos casos (o incluso más) en los que una más elevada inversión privada en infraestructura se asocia con un mayor gasto público en infraestructura".
14. Luis Servén y Andrés Solimano, *Striving for Growth after Adjustment*, Banco Mundial, 1992, y C. Calderón y L. Servén, *op.cit.*, p. 68.
15. Jon Jonakin y Mark Stephens, "The Impact of Adjustment and Stabilization Policies on Infrastructure Spending in Central America", *North American Journal of Economics and Finance*, vol. 10, núm. 1, 1999, p. 306.

desarrollo.[16] La evaluación encontró que aquéllos habían efectuado en todos los casos verdaderas operaciones de exageración, en virtud de la contracción de la inversión en infraestructura, que exacerbaron los problemas que trataban de resolver.[17] El estudio recomendaba llevar a cabo el ajuste evitando el aumento de la pobreza con un enfoque gradual para la reducción de los desequilibrios fiscales, y dando prioridad a la promoción de las exportaciones frente al recorte de las importaciones, y contando con una oferta amplia de recursos externos. También señalaba que para que el ajuste fuese eficaz y eficiente se debería apoyar en programas de reforma agraria, el desarrollo de instituciones de crédito para los pobres y un sistema progresivo de impuestos.[18]

Otras evaluaciones de los programas

Otras evaluaciones han llegado a conclusiones similares. En un estudio de 118 programas del Fondo en el periodo 1971-1997, Evrensel encontró que:

> Los resultados del análisis comparativo antes-después señalan que los programas de estabilización mejoran de modo considerable la cuenta corriente y las reservas durante el periodo de aplicación. Si bien estos programas al parecer alivian la balanza de pagos en el corto plazo, sus mejoras no se mantienen en el periodo posterior al programa. Los resultados de análisis temporal entre un programa y otro sugieren que, en promedio, aquellos en los que se aplican estos programas inician uno nuevo en una situación macroeconómica peor que la anterior. Considerando la naturaleza revolvente del apoyo del Fondo, este resultado es incongruente con la eficacia de los programas de estabilización y puede interpretarse como señal de riesgo moral.[19]

En otro estudio, basado en una muestra de 135 países que durante 1951-1990 realizaron programas de estabilización del Fondo, Przeworski y Vreelan analizaron la incidencia de éstos en el crecimiento económico y concluyeron que:

> La participación en los programas disminuye las tasas de crecimiento de los países durante el tiempo que permanecen en ellos. Una vez que los países concluyen o abandonan el programa, crecen más rápido que si hubiesen permanecido en él, aunque no más de lo que habrían crecido sin la participación [...] De acuerdo con los resultados obtenidos, los países que no se incorporan a programas del FMI crecen más rápido que los que sí participan, aun cuando ambos grupos enfrenten déficit internos elevados o crisis de reservas de divisas. Consideran haber demostrado que si el crecimiento es el objetivo primordial, entonces los programas del FMI están mal diseñados.[20]

También en el trabajo de Hutchinson y Noy que trata sobre los efectos de los programas de estabilización del Fondo Monetario Internacional en los países de América Latina en los decenios de los ochenta y los noventa se concluyó que América Latina:

16. Frances Stewart (ed), *Adjustment and Poverty: Options and Choices*, Routledge, Londres, 1995.
17. En el caso de los países africanos incluidos en la evaluación, Basu y Stewart concluyen que: "las propias medidas de ajuste contribuyeron en sí a los mismos problemas que el banco había identificado como fundamentales. En primer lugar, las restricciones al gasto gubernamental se asociaron con un recorte en el gasto en inversión pública y, por tanto, se tradujeron en un deterioro de la infraestructura. Segundo, la política monetaria restrictiva, la escasez de divisas, las expectativas abatidas y la deficiente infraestructura condujeron a una reducción en la inversión privada". Anuradha Basu y F. Stewart, "Structural Adjustment Policies and the Poor in Africa: An Analysis of the 1980s", en F. Stewart, *op. cit.*, p. 142.
18. La recomendación de la evaluación destaca que alcanzar un ajuste con crecimiento "probablemente entrañe mayores esfuerzos graduales para reducir los desequilibrios fiscales que los del conjunto de políticas tradicionales; mayor esfuerzo en el cambio en la composición del gasto que en la reducción de gasto (*disabsorption*), y en el fomento de las exportaciones que en la reducción de las importaciones. Un adecuado financiamiento externo, ya sea en forma de nuevos flujos de ayuda, flujos privados o menores pagos de deuda, a menudo puede resultar esencial para el ajuste expansionario [...] En casos de economías con estructuras sumamente desigualitarias pueden requerise cambios estructurales para que el crecimiento favorezca a los pobres; ello puede entrañar una reforma agraria, una tributación progresiva y reformas crediticias que incluyan la creación de nuevas instituciones de crédito para los pobres" (*ibid.*, p. 211).
19. Ayse Y. Evrensel, "Effectiveness of IMF-supported Stabilization Programs in Developing Countries", *Journal of International Money and Finance*, vol. 21, núm. 5, octubre de 2002, p. 586.
20. Adam Przeworski y James Raymond Vreeland, "The Effect of IMF Programs on Economic Growth", *Journal of Development Economics*, vol. 62, 2000, p. 403.

> en comparación con otras regiones, presenta mayores costos de los programas del FMI (sobre todo una vez concluidos), una nula mejora en la cuenta corriente y mucho más altas probabilidades de fracaso y recurrencia en los programas [...] En estas circunstancias, tal vez no resulte sorprendente que América Latina se halle atrapada en un círculo vicioso de repetidos programas del FMI con fracasos frecuentes y altos costo de rendimiento asociados con la estabilización [...] El resultado final es que el patrón de recurrencia en los préstamos del FMI y fracasos repetidos de sus programas en América Latina tiene, al parecer, escaso efecto benéfico en el crecimiento o en la balanza de pagos [...] Los costos de producción asociados con los programas de estabilización impulsados por el FMI en América Latina han sido significativos e incluso mayores que en otras partes del mundo.[21]

Asimismo, Bird, Hussain y Joyce investigan las causas de que determinados países recurran al FMI de manera recurrente.[22] Los resultados indicaron que las naciones que lo hacían se caracterizaban por tener pocas reservas internacionales, grandes salidas de capital, marcados déficit en cuenta corriente, bajos términos de intercambio, elevado servicio de la deuda externa y de razones de deuda a producto, bajos índices de gobernabilidad y de ingreso per cápita, y bajas tasas de inversión. Así, al contribuir a la reducción de la inversión pública, los programas del FMI estarían generando la demanda de futuros programas, creándose así un círculo vicioso de ajuste sin fin.

Recomendaciones de funcionarios del FMI de no reducir la inversión pública

Algunos funcionarios del FMI han advertido sobre los peligros de recortar los programas de inversión pública en el marco de los esfuerzos de ajuste. En un estudio sobre los factores determinantes del ahorro y la inversión privada en los países de África ubicados en el sur del Sáhara, Hadjimichael y Ghura encontraron que la inversión pública es un factor determinante significativo de la inversión privada, por lo que recomendaron:

> medidas orientadas a limitar el déficit presupuestario sin disminuir la inversión pública y promover reformas estructurales, que contribuirían a incrementar la inversión privada. Cabe señalar, sin embargo, si bien es cierto que las iniciativas para disminuir el déficit a niveles sostenibles estimularían la inversión privada, hacerlo mediante recortes al gasto público en infraestructura social y económica resultaría enormemente dañino para tales esfuerzos; los resultados de la estimación señalaron que los incrementos en la inversión pública tienen un considerable efecto relativo en el índice de la inversión privada.[23]

En un trabajo subsecuente sobre los determinantes del crecimiento económico de un grupo de países del África al sur del Sáhara, en el periodo 1981-1992, Ghura y Hadjimichael encontraron que, entre otras variables, la inversión pública era un significativo determinante del crecimiento económico y concluyen: "Los resultados también indican que, aun cuando reducir el déficit presupuestario es benéfico para el crecimiento económico, hacerlo a costa de una reducción en la inversión pública resulta contraproducente".[24]

De particular relevancia son las críticas de Tanzi al enfoque tradicional de los programas del FMI. El autor indica, primero, que dado el carácter aproximado del modelo de ajuste del Fondo, no se puede esperar una relación precisa entra las variables objeto de seguimiento y los resultados esperados:

> la formulación usual de un programa de estabilización puede dar la impresión de que la relación entre los déficit fiscales y los objetivos del programa —en particular su relación con la balanza de pagos— está claramente definida y libre de ambigüedades. Puede dar la impresión de una relación funcional unívoca, es decir, que determinado déficit fiscal entraña determinado déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos. Desafortunadamente, nuestro conocimiento sobre relaciones económicas importantes, entre ellas: *1*) la relación entre cambios en la oferta monetaria y cambios en los precios, y *2*) aquélla entre cambios en los precios, variaciones en los tipos de cambio nominales y sus efectos en la balanza de pagos, es demasiado limitado para inspirar confianza en torno al nivel preciso de déficit fiscal

21. Michael M. Hutchinson e Ilan Noy, "Macroeconomic Effects of IMF-Sponsored Programs in Latin America: Output Costs, Program Recidivism and the Vicious Cycle of Failed Stabilizations", *Journal of International Money and Finance*, vol. 22, núm. 7, diciembre de 2003, pp. 1011 y 1012. En las ecuaciones estimadas por estos autores para explicar las tasas de crecimiento de los países de la muestra, el coeficiente de la tasa de inflación resultó significativo pero positivo, indicando que a mayor inflación correspondería mayor tasa de crecimiento. A la vez, el superávit del presupuesto nacional, así como el crecimiento del crédito resultaron con coeficientes no significativos. Las variables más significativas fueron el crecimiento de la economía internacional, con coeficiente de signo positivo, la sobrevaloración de la moneda y una variable *dummy* para representar los *sudden stops*, ambas con coeficientes de signos negativos.
22. Graham Bird, Mumtaz Hussain y Joseph P. Joyce, "Many Happy Returns? Recidivism and the IMF", *Journal of International Money and Finance*, vol. 23, núm. 2, marzo de 2004, pp. 231-251.
23. Michael T. Hadjimichael y Dhaneshwar Ghura, *Public Policies and Private Savings and Investment in Sub-Saharan Africa: An Empirical Investigation*, Documento de Trabajo núm. 95-19, Fondo Monetario Internacional, febrero de 1995, p. 33.
24. Dhaneshwar Ghura y Michael T. Hadjimichael, *Growth in Sub-Saharan Africa*, Documento de Trabajo, núm. 95-136, Fondo Monetario Internacional, diciembre de 1995, p. 21.

requerido para lograr un cambio dado en la cuenta corriente de la balanza de pagos o en otros objetivos económicos. Lo cierto es que un déficit fiscal dado se puede asociar con toda una *gama* de resultados en la balanza de pagos.[25]

Tanzi continúa su crítica al modelo tradicional de ajuste del FMI señalando:

> En algunos casos, los límites establecidos pueden desviar la atención de los objetivos básicos de la política económica: alcanzar los topes dentro de los tiempos del programa puede llegarse a ver como un fin en sí mismo [...] Una dependencia excesiva de los topes macroeconómicos puede desviar la atención de la calidad, así como la durabilidad, de las medidas específicas que el país aplica para cumplir con sus cláusulas de desempeño.[26]

Y con relación al tema de los recortes de la inversión pública, Tanzi señala:

> Una característica común de tales políticas ha sido el recorte desproporcionado en el gasto en materiales, suministros y mantenimiento con respecto de otro tipo de gastos. Como resultado, las condiciones de caminos, puentes, edificios públicos, proyectos de irrigación, aeropuertos y demás infraestructura del sector público se han deteriorado más de lo necesario. [...] Hoy se registra una creciente preocupación entre algunos expertos en cuanto a que las actuales reducciones en los déficit fiscales asociadas con los gastos recortados para mantenimiento de caminos y demás infraestructura se traducirán en años venideros en gastos mucho más elevados (y, por tanto, en mayores déficit), toda vez que la falta de mantenimiento exigirá una reconstrucción costosa. De nuevo, éste es un ejemplo del desplazamiento en el déficit fiscal del presente al futuro.[27]

Un planteamiento similar ha sido formulado por Blejer y Cheasty, también funcionarios del FMI, quienes han señalado la importancia de las externalidades positivas para el sector privado generadas por la inversión pública:

> La inversión pública relacionada con la infraestructura y la provisión de bienes públicos también pueden, sin duda, complementarse con la inversión privada. Esta clase de inversión pública puede mejorar las posibilidades de capital, aumentando la demanda de producción privada al elevar la demanda de insumos y servicios accesorios, e incrementando la disponibilidad general de recursos al expandir la producción y el ahorro agregados.[28]

Se debe señalar que evaluaciones *ex post* de programas del FMI, efectuadas por el departamento de evaluación de ese organismo, han identificado resultados preocupantes en cuanto a los beneficios de tales programas, como en el caso de Argentina.[29]

AJUSTE Y ESTANCAMIENTO OTRA VEZ

De especial relevancia es el estudio de Easterly sobre las repercusiones negativas de las reducciones de la inversión pública en infraestructura sobre las tasas de crecimiento de una muestra de países en desarrollo en el periodo 1970-2000. Concluye el autor:

> El gasto público en transporte y comunicaciones tiene un efecto determinante en el crecimiento, al igual que ocurre con el balance presupuestario del gobierno. El efecto del gasto en infraestructura es entre dos y tres veces mayor que el efecto del balance presupuestario en el crecimiento. Por consiguiente, si estos efectos se interpretan como causales, una reducción en el déficit presupuestario instrumentada como resultado de recortes al gasto en infraestructura tendría un efecto negativo en el crecimiento, empeorando la posición fiscal intertemporal del gobierno, en comparación con un paquete fiscal que no disminuye el gasto en infraestructura. De hecho, los recortes al gasto en infraestructura pueden llegar a provocar la crisis de deuda que supuestamente han de evitar.[30]

Este autor también analiza el origen de la crisis de deuda externa en los países pobres altamente endeudados y concluye que aquélla se explica en parte por la caída de las tasas de crecimiento en 1975-1994 a raíz de la merma de la inversión en infraestructura.

> El crecimiento más lento de los países pobres altamente endeudados en comparación con otros de bajo ingreso se explica por un menor gasto (casi dos puntos porcentuales del PIB menos) en transporte y comunicaciones; monedas nacionales más sobrevaluadas en los decenios de los ochenta y noventa; menor matrícula en educación primaria y secundaria, y menor M2/PIB [...] los países pobres altamente

25. Vito Tanzi, "Fiscal Policy, Growth, and the Design of Stabilization Programs", en Mario I. Blejer y Ke-young Chu (eds.), *Fiscal Policy, Stabilization, and Growth in Developing Countries*, Fondo Monetario Internacional, 1989, p. 21.
26. *Ibid.*
27. *Ibid.*, p. 26.
28. Mario I. Blejer y Adrienne Cheasty, "Fiscal Policy and the Mobilization of Savings for Growth", en Mario I. Blejer y Ke-young Chu, *op. cit.*, p. 47.
29. En su edición del viernes 30 de julio de 2004, *The Washington Post*, presenta el artículo "IMF Says Its Policies Crippled Argentina "que, entre otros aspectos, indica que "es casi seguro que la forma en que el FMI manejó la crisis en Argentina hace tres años profundizó una recesión que llevó a millones de argentinos a la pobreza y que detonó un caos político en todo el país, de acuerdo con un informe publicado el día de ayer por la unidad interna de auditoría del FMI".
30. William R. Easterly, "Growth Implosions and Debt Explosions: Do Growth Slowdowns Cause Public Debt Crisis?", *Contributions to Macroeconomics*, vol. 1, núm. 1, 2001, p. 16.

endeudados podrían haber evitado en gran medida sus problemas de carga de la deuda.[31]

En las secciones anteriores se ha analizado la contracción de la inversión y el crecimiento económico sin tomar en cuenta la evaluación de otros sectores. Pero el hecho es que los países de la región, en mayor o menor grado, han emprendido programas de reforma que pueden estar asociados con el surgimiento de tendencias al estancamiento, por lo que a continuación se examinan los nexos entre la reforma económica, la inversión y el crecimiento.

APERTURA Y DESEMPLEO

A fin de examinar el papel de la apertura en la inversión y el crecimiento económico, se parte del modelo de competencia imperfecta de Krugman y Obtsfeld[32] que se muestra en la gráfica 1. En ésta se aprecia que a medida que aumenta el número de empresas que producen en el mercado interno, el costo promedio por unidad disminuye, a lo largo de la línea PP, ya que la mayor competencia derivada del número más elevado de compañías conduce a la reducción de precios. A la vez, al aumentar la cantidad de empresas aumenta el costo promedio, ya que cada una de éstas atendería una menor porción del mercado, perdiendo así las ganancias de las economías de escala. Esta relación se muestra por la línea CC. El número de empresas de equilibrio es N1, a un precio promedio de C1.

Supóngase ahora que el país en cuestión reduce los aranceles, de forma tal que el mercado local encara un precio P2, igual al precio internacional más la tarifa arancelaria, el cual es independiente de las condiciones de competencia en el mercado nacional. Ante este precio, inferior al precio de equilibrio P1, el número de empresas operando en el mercado local disminuye a N2, con el consiguiente cierre de N1-N2 empresas y la reducción de la fuerza laboral empleada. De allí la relación directamente proporcional entre apertura y desempleo.

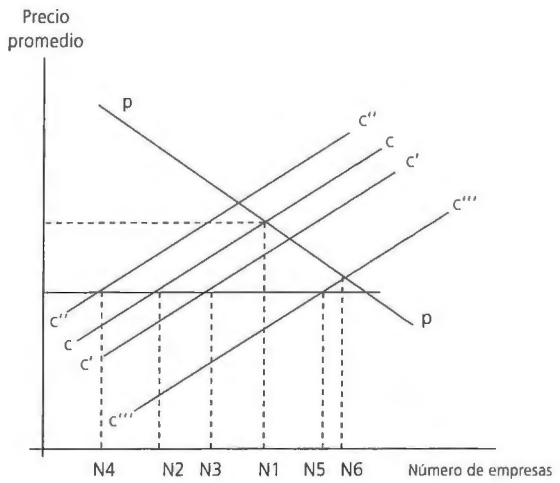
Se puede argumentar que como resultado de la apertura, las empresas locales lograrían penetrar mercados externos ante la urgencia de exportar como respuesta a la presión de la competencia externa y, en consecuencia, la mayor dimensión de su mercado conduciría a reducir los costos unitarios de producción, lo que se representa por medio de la línea C'C'. Esta situación daría lugar a la entrada de nuevas compañías, de manera que el parque productivo nacional estaría constituido por N3 empresas, incrementándose así el empleo.

31. *Ibid.* p. 19.
32. Paul Krugman y Maurice Obstfeld, *International Economics,* Harper and Collins, 1991.

Pero hay que tomar en cuenta que para participar con éxito en los mercados externos, las empresas necesitarían, por un periodo prudencial, el apoyo de programas nacionales de incubación de nuevas ideas, así como de investigación de mercados, la formación de cuadros gerenciales y la adopción de técnicas de calidad. Esto es difícil de lograr en el corto plazo. A la vez, las empresas nacionales podrían confrontar obstáculos de tipo no arancelarios impuestos por los países importadores. De esa manera, con dificultad se podría en el corto plazo esperar una respuesta positiva del sector exportador ante la apertura y, así, el desempleo se volvería persistente. Esta posibilidad la ha señalado Stiglitz, quien ha apuntado que al eliminar la protección, "los recursos no pasan de usos de baja productividad a usos de alta productividad, sino de usos de baja productividad a un desempleo de cero productividad. Ello aumenta la pobreza y disminuye el PIB".[33] Ibarra ofrece una descripción similar:

G R Á F I C A 1

MODELO DE COMPETENCIA IMPERFECTA DE KRUGMAN Y OBSTFELD. EFECTOS DE LA APERTURA EN EL COSTO PROMEDIO Y EL NÚMERO DE EMPRESAS



Fuente: elaboración propia.

33. Joseph E. Stiglitz, "Globalization and Growth in Emerging Markets and the New Economy", *Journal of Policy Modeling,* vol. 25, pp. 505-524. Stiglitz expone la falta de lógica de la liberación comercial unilateral así: "La teoría clásica ha argumentado que los países se benefician de la eliminación de sus propias barreras, aun si los socios comerciales no hacen lo propio. Este enfoque de desarme unilateral respecto de la liberalización del comercio ha sido ampliamente fomentado en los países en desarrollo, pero al mismo tiempo se ha evitado en los enfoques propios de los países que —como Estados Unidos— con mayor fuerza lo han impulsado. Estos países se han negado en general a eliminar o reducir sus barreras internas, a menos

Así se inicia la explicación neoliberal del desarrollo. Se abandonan el keynesianismo estatista, en lo económico, y el nacionalismo en lo político. De un lado, se subrayan las fallas gubernamentales, como causa de los principales desequilibrios estructurales de las economías y la incapacidad del Estado para sustituir a la sabiduría del mercado. De otra parte, el regreso al desarrollo se finca en el ascenso de las exportaciones, dependiente de la liberalización de los mercados de productos y capitales. En la práctica, sin embargo, el acrecentamiento del comercio exportador no es instantáneo, ni es fácil convertirlo en motor de las economías en desarrollo. En cambio, la abolición de fronteras suele venir acompañada de una avalancha de importaciones, destructiva de las empresas vernáculas y proclive a la formación de enclaves exportadores privilegiados. Y la inversión extranjera en lugar de crear nuevas producciones y empleo, muchas veces se limita a extranjerizar a los mejores recursos y empresas nacionales [...] Sea como sea, la visión de los centros toma preeminencia. Los países latinoamericanos liberalizan los mercados y desregulan, en la creencia de abrir las puertas a un desarrollo rápido o de ganar el beneplácito del primer mundo. Sin embargo, las esperanzas no concuerdan con las realidades; el ritmo de desarrollo en más de dos décadas (1980-2000) se reduce a la mitad del que alcanzó en los 30 años anteriores y se produce desempleo, marginación y desajustes monstruosos en el mercado de trabajo.[34]

Habría que señalar que el desempleo resultante de la apertura, así como la presión por sobrevivir que las empresas nacionales enfrentan ante la producción del exterior, pueden generar un clima de inseguridad entre empresarios y trabajadores que podría llevar a los primeros a no invertir más y, a los segundos, a seguir la ruta de la emigración indocumentada. Esto se volvería más palpable si el sector financiero, al percibir la endeble situación de las empresas, y al experimentar pérdidas por el cierre de empresas o restructuraciones de créditos a las mismas, reduce la oferta de crédito al sector privado como, en efecto, ha sucedido en América Latina.[35] En esta situación en que las empresas se enfrentan a la reducción de ventas en el mercado interno a raíz del desempleo, y aumentos en los costos financieros por el alza del costo del crédito, la curva CC se desplaza hacia C"C", dando lugar a otra reducción de las empresas que participan en el mercado y al aumento del desempleo.

Entonces la apertura puede provocar un proceso autosostenido, o explosivo, de cierre de empresas, aumentos en el desempleo, emigración ilegal, pobreza, desigualdad y estancamiento, cuyo reverso sería un sector dinámico, también autosostenido, de crimen, violencia y actividades ilegales.

APERTURA Y ESTANCAMIENTO

En la gráfica 1 se observa una relación directamente proporcional entre el precio internacional más la tarifa, y el número de empresas, dado por la sección de la curva CC antes de intersectar la curva PP. O sea que a mayor protección corresponde un mayor número de empresas operando en el mercado nacional. Esta relación se muestra en el cuadrante (1) de la gráfica 2, en donde N es el número de empresas y T es el precio internacional más la protección arancelaria. Asimismo, se muestra en el cuadrante (2) la relación directa entre el número de empresas y E, el volumen de empleo en el país, a la vez que el cuadrante (3) muestra la relación directa entre empleo y demanda agregada, D. Así resulta en el cuadrante (4) una relación directa entre la demanda agregada y el nivel de protección. Se puede observar que a mayor protección corresponde mayor demanda agregada, en virtud de que existe un número mayor de empresas que no han sido desplazadas por la competencia externa. En el cuadrante (5) se muestra, con base en el modelo de Murphy, Schleifer y Vishny,[36] la relación entre demanda agregada e inversión privada, Ip, mientras que el cuadrante (6) presenta, con base en una relación de Harrod-Domar, la relación directa entre inversión privada y la tasa de crecimiento económico, G. De esa manera, en el cuadrante (7) resulta una relación directamente proporcional entre protección y crecimiento económico.

Se puede suponer que a medida que bajan los aranceles, los consecuentes cierres de empresas y la reducción de empleo generan un clima de incertidumbre que aumenta en la medida que avanza la apertura, de manera que cuando la protección baja al punto *z*, la demanda agregada cae al punto *x*, y la inversión privada cae drásticamente, del punto *w* a *w'*. En consecuencia, la tasa de crecimiento económico disminuye de *g* a *g'*. Éste es un caso en que una reducción pequeña en la tarifa ha conducido a cambios bruscos en la inversión privada y el crecimiento económico.

que obtengan de sus socios comerciales concesiones paralelas [...] La liberalización orientada a reducir los impedimentos globales a bienes que constituyen la ventaja comparativa de los países desarrollados ha dado como resultado el que África subsahariana se convierta en la región más pobre del mundo, de hecho, en peores condiciones luego de la última serie de medidas de liberalización comercial" (pág. 511).

34. David Ibarra, "Los vericuetos del orden internacional: la importación de reformas", *Economía UNAM*, vol. 1, enero-abril de 2004, pp. 7-18.

35. Adolfo Barajas y Roberto Steiner, *Credit Stagnation in Latin America*, Documento de Trabajo, núm. 02-53, Fondo Monetario Internacional, 1 de marzo de 2002.

36. Kevin M. Murphy, Andrei Schleifer y Robert Vishny, "Income Distribution, Market Size and Industrialization", *Journal of Political Economy*, vol. 103, núm. 3, agosto de 1989.

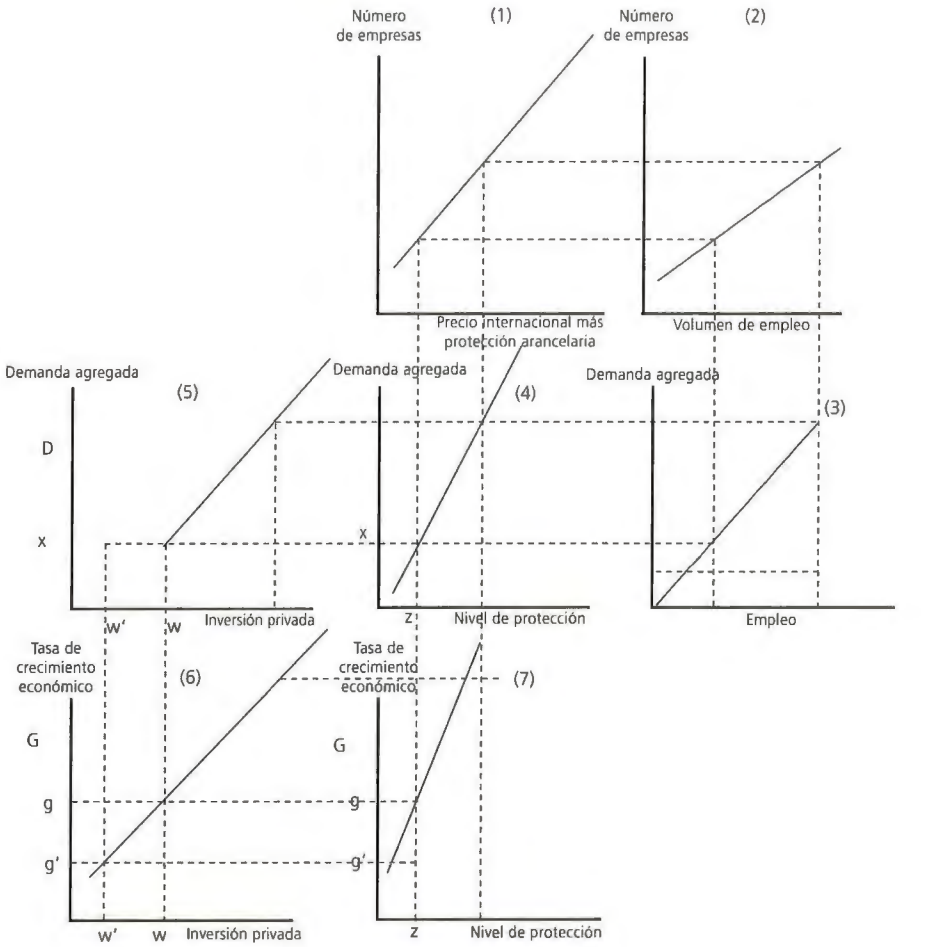
Ante la persistencia de la incertidumbre, al aumentar la demanda agregada, a *s* por ejemplo, no ocurriría un incremento en la inversión, en vista del clima de aprehensión a raíz de la experiencia traumática de cierre de empresas, o por las altas tasas de interés en el sistema bancario. De allí que ante la apertura las economías adquieran tendencias al estancamiento.

En este punto Morley señala que la apertura comercial no dio lugar a una presión para exportar, ni a un sector exportador más dinámico, ya que los ingresos de capital generados por la privatización de empresas estatales permitieron cerrar el déficit comercial sin problemas, lo que constituía, según Morley, el cierre de la brecha externa por medio de la exportación de activos.[37]

Lo anterior quiere decir que si un país va a reducir sus aranceles, debe proceder en forma gradual, es decir, sólo en la medida que va desarrollando una reconversión industrial que permita a las empresas nacionales sobrevivir ante la competencia de países mucho más desarrollados, y cuando existan fuentes de ingresos fiscales que compensen por la reducción de ingresos arancelarios.

G R Á F I C A 2

EFECTOS DE LA APERTURA ECONÓMICA EN EL NÚMERO DE EMPRESAS, EMPLEO, DEMANDA AGREGADA, INVERSIÓN PRIVADA Y EL CRECIMIENTO ECONÓMICO



Fuente: elaboración propia.

APERTURA Y DESTRUCCIÓN DEL CAPITAL SOCIAL

El efecto devastador de la apertura sobre el capital social ha sido señalado por Stiglitz, quien indica que en América Latina el desempleo que ha resultado de la reducción de la protección arancelaria ha conducido a brotes de violencia.[38] Este fenómeno se analiza en la gráfica 3, en donde en el primer cuadrante se muestra la relación proporcional entre empleo, E, y protección, T, mientras que en el segundo cuadrante se presenta la relación inversa entre empleo y emigración ilegal, M. La emigración da lugar a un flujo de remesas, R, hacia

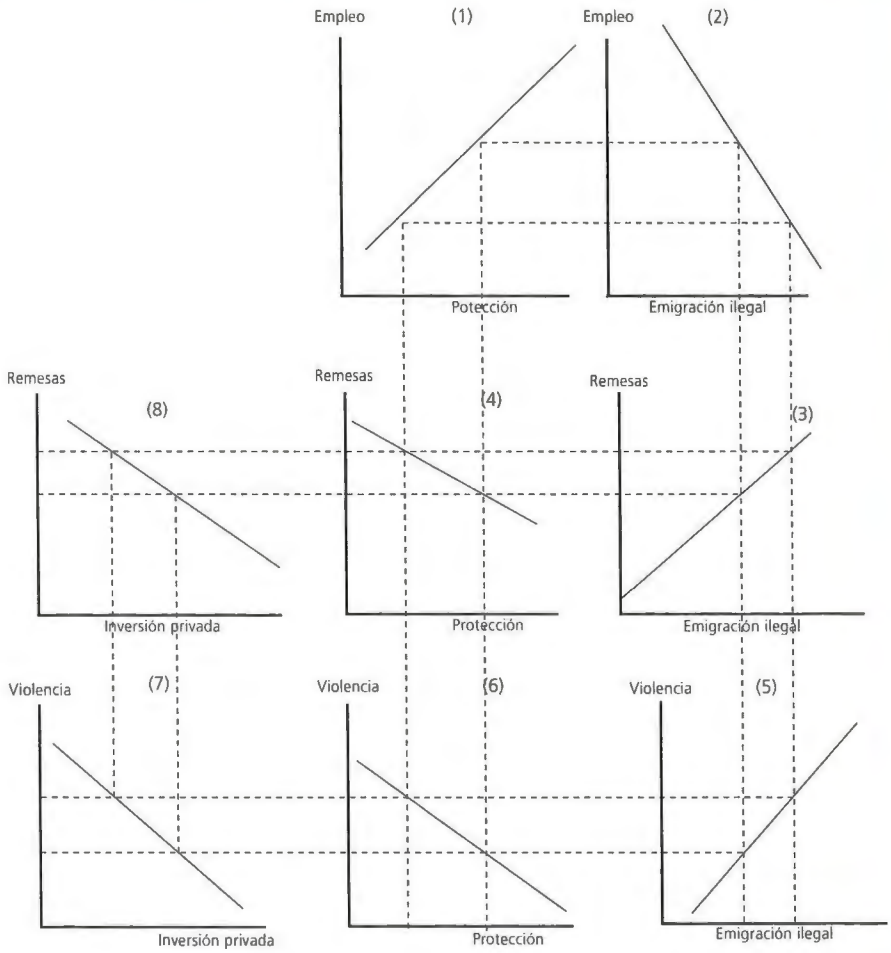
37. Samuel A. Morley, "¿Por qué ha declinado el ritmo del crecimiento económico de América Latina?", *Desarrollo Económico,* vol. 42, núm. 166, julio-septiembre de 2002, pp. 163-179.

38. En palabras de Stiglitz, *op. cit.*, p. 521: "Se señaló con anterioridad cómo la liberalización comercial acompañada de tasas de interés elevadas puede llevar a un desempleo creciente; a su vez, un mayor desempleo —sobre todo si es persistente— puede asociarse con una violencia acrecentada, como ha ocurrido en América Latina".

el país de origen de los emigrantes, como se muestra en el cuadrante (3). De esa manera, surge la relación del cuadrante (4) que muestra que a mayor protección corresponde un menor monto de remesas. El cuadrante (5) presenta una relación proporcional entre emigración y violencia, V, lo que resulta tanto del desempleo prevaleciente, como también por la fragmentación familiar. Así, en el cuadrante (6) resulta una relación que denota que a mayor protección corresponde menor nivel de violencia. Al postularse en el cuadrante (7) que la violencia inhibe la inversión privada a raíz del clima de inestabilidad que crea, como lo ha argumentado Alesina y Perotti,[39] resulta en el cuadrante (8) una relación inversa entre la inversión privada y remesas, que es un fenómeno que se observa en la actualidad en varios países de la región. Esta última relación también implica que las remesas están financiando los cuantiosos déficit comerciales que han resultado de la reducción arancelaria. O sea que la apertura se sostiene en las remesas que, a la vez, son producto de la misma apertura. Esto sucede mientras las empresas y la producción internas, así como el capital social nacional, se debilitan y atrofian.

G R Á F I C A 3

EFECTOS DE LA APERTURA ECONÓMICA EN EL CAPITAL SOCIAL



Fuente: elaboración propia.

Se podría argumentar que al mantener la protección el país pierde las oportunidades de economías de escala y de tecnologías que se encuentran en el comercio internacional. Pero hay que apuntar que en la región la marcada concentración del ingreso circunscribe la economía de mercado a un número reducido de centros de poder de compra. Si ocurriera una redistribución del ingreso hacia menor desigualdad, la ampliación del poder de compra brindaría a las empresas nacionales oportunidades de economías de escala y de especialización, de manera que sería factible sustentar mayor producción en forma sostenida. Esto se muestra en la gráfica 1 por el desplazamiento de la curva CC hacia C′′′C′′′, que denota el número N5 de empresas en operación. Estos beneficios se alcanzarían sin someter a la población a las experiencias destructivas de desempleo, emigración ilegal y violencia que acarrea la apertura. De allí que la globalización debe empezar en casa.

39. Alberto Alesina y Roberto Perotti, "Income Distribution, Political Instability and Investment", *European Economic Review*, vol. 40, núm. 6, junio de 1994.

REFORMA FINANCIERA: VOLATILIDAD Y CRISIS

Un estudio reciente del FMI sobre la presencia de beneficios derivados de la globalización financiera para los países en desarrollo no encontró una relación confiable entre integración financiera y crecimiento económico. El estudio afirma:

> Pocas investigaciones señalan un efecto positivo de la integración financiera en el crecimiento. La mayoría, en cambio, no encuentra efecto alguno o, en el mejor de los casos, identifica un efecto mixto. Por consiguiente, una lectura objetiva del vasto acervo de trabajos de investigación realizados a la fecha sugiere que no hay evidencias sólidas ni consistentes para sustentar el argumento teórico de que la globalización financiera por sí misma aporta un mayor índice de crecimiento económico [...] si bien es cierto que la adopción de la globalización financiera puede dar como resultado mayores entradas de capital, es poco probable que de suyo provoque un crecimiento más rápido [...] Asimismo, el análisis sugiere que el acercamiento a la globalización financiera deberá emprenderse con cautela, y sobre la base de instituciones sanas y marcos macroeconómicos adecuados como precondiciones.[40]

Esto se puede relacionar con el estudio de Rodrik sobre los efectos de la liberación de la cuenta de capital, que aporta pruebas de que en la región la principal fuente de incertidumbre de los salarios es la incertidumbre en el crecimiento económico, la cual a la vez se determina por la volatilidad de las entradas de capital.[41] En esta situación no se puede esperar que las entradas de capital fomenten la inversión privada y contribuyan así a poner fin a las tendencias recesivas ya que, como lo ha apuntado Stiglitz, "no es posible crear nuevos trabajos y empresas con dinero que de un día para otro puede entrar y salir".[42]

Por otra parte, la evidencia empírica no favorece el precepto básico de la reforma financiera, que es la contribución de la tasa de interés real positiva a la movilización del ahorro nacional. Estudios de Giovanni y de otros autores han indicado que no existe una relación de esta naturaleza.[43] Asimismo, un estudio del FMI encontró que en países de bajos ingresos per cápita esta relación no existe.[44] Al contrario, la alta tasa de interés, así como la reforma financiera misma, se han identificado como determinantes de crisis bancarias por Kaminsky y Reinhart.[45] Por su parte Morley atribuye a las altas tasas de interés resultantes de la liberalización financiera un papel en el aumento de la pobreza en varios países de la región.[46]

También se ha argumentado que la entrada de recursos externos complementa el ahorro interno y así constituye un medio para aumentar la inversión. Este argumento no toma en cuenta la vasta literatura que se inició en los años sesenta, y que indica que el ahorro externo desplaza al ahorro interno. De hecho, Stiglitz argumenta que las entradas de capital a América Latina en los años noventa financiaron los aumentos de gastos de consumo:

> La entrada de capitales no impulsó un resurgimiento de la inversión real. Según ciertos cálculos, gran parte de ese capital se utilizó sólo para financiar un aumento del consumo [...] Por ejemplo, entre 1990 y 1996, mientras que la inversión aumentó en 166 400 millones de dólares, el ahorro sólo se incrementó en 132 400 millones de dólares. Si la tasa de ahorro se hubiera mantenido constante al nivel de 1990 (como porcentaje del PIB), el ahorro hubiera aumentado casi en el mismo monto que la inversión, lo que significa que América Latina no hubiera tenido que pedir préstamos en ese periodo.[47]

Por otra parte, habría que señalar con relación a la inversión extranjera que ha ingresado en la región en los años noventa, que ésta se ha dirigido a un pequeño grupo de países. De hecho, el porcentaje de inversión extranjera destinada a las naciones de bajo ingreso disminuyó en este periodo. También hay pruebas de que la inversión extranjera ha desplazado a la inversión privada nacional.[48]

40. Eswar Prasad, Kenneth Rogoff, Shang-Jin Wei y M. Ayhan Kose, *Effects of Financial Globalization on Developing Countries: Some Empirical Evidence*, Fondo Monetario Internacional, 17 de marzo de 2003.
41. Dani Rodrik, *Why Is There So Much Economic Insecurity in Latin America?*, Documento de Trabajo , John F. Kennedy School of Government, octubre de 1999.
42. Joseph E. Stiglitz, *op. cit.*
43. Alberto Giovanini, "The Interest Rate Elasticity of Saving in Developing Countries", *World Development*, vol. 11, julio de 1983, y "Saving and the Real Interest Rate in LDC's ", *Journal of Development Economics*, vol. 18, núm. 2, agosto de 1985.
44. Masao Ogaki, Jonathan D. Ostry y Carmen M. Reinhart, *Saving Behavior in Low and Middle Income Countries: A Comparison*, Documento de Trabajo, núm. 95-51, Fondo Monetario Internacional, enero de 1995.
45. Graciela Kaminsky y Carmen Reinhart, "The Twin Crisis: The Causes of Banking and Balance of Payments Problems", *American Economic Review*, vol. 89, núm. 3, junio de 1999, pp. 473-500.
46. Samuel A. Morley, *Poverty and Inequality in Latin America*, The Johns Hopkins University Press, 1995.
47. Joseph E. Stiglitz, "El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina", *Revista de la CEPAL*, núm. 80, agosto de 2003, pp. 7-40.
48. Estos puntos se encuentran en Piere-Richard Agenor, "Benefits and Costs of International Financial Integration: Theory and Facts", *The World Economy*, pp. 1089-1118.

PERSISTE LA RELEVANCIA DE LA SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES

Una de las principales razones para impulsar los programas de reforma económica radicaba en el argumento de que el modelo de industrialización basado en la sustitución de importaciones estaba agotado y que no constituía un mecanismo propulsor del crecimiento económico. De allí que había que cambiarlo —y se cambió— por uno de apertura y liberación comercial, con los resultados ya analizados.

Sin embargo, estudios recientes no han encontrado evidencia de que el modelo de sustitución de importaciones estuviese agotado, o que no constituya una legítima estrategia de desarrollo. Rodrik muestra que entre 1960-1973, el periodo clásico de la sustitución de importaciones en la región, la productividad total de los factores de América Latina creció a una tasa anual de 1.8%, superior a la de 1.3% correspondiente a los países de Asia del este. Tal resultado condujo a Rodrik ha concluir: "De haber llegado el mundo a su fin en algún momento a mediados del decenio de los setenta, la ISI [industrialización por medio de sustitución de importaciones] no habría adquirido tan mala reputación, y el *milagro* del este asiático no ocuparía el lugar central que hoy tiene en el pensamiento en torno al desarrollo".[49]

También se ha culpado a la sustitución de importaciones de ser la causa de la crisis de deuda externa de los años ochenta. Al examinar el caso de los países con problemas de deuda externa en esos años, Rodrik no encontró sustento para tal acusación, ni pruebas de que las *distorsiones de precios relativos* expliquen los problemas de endeudamiento externo: "En los países que experimentaron una crisis de deuda, ésta fue producto de políticas monetarias y fiscales incompatibles con balances externos sostenibles: en ellos la reducción y la transferencia de gasto fueron demasiado reducidas; las políticas comerciales e industriales tuvieron muy poco que ver con el estallido de la crisis".[50]

¿ECONOMÍAS DIRIGIDAS?

Otro argumento expresado para justificar las reformas descansa en que el papel del Estado en los países de la región era demasiado importante, con repercusiones negativas en la actividad del sector privado. Ya se ha señalado que, al contrario, la inversión pública constituye un eficaz soporte de la actividad privada. Pero también habría que señalar que en el caso de los países desarrollados la participación del sector público en la actividad económica aumentó de continuo en el periodo 1950-1980 (cuadro 3), sin que ello haya disminuido la acción del sector privado.

El error de eliminar el papel fundamental del Estado en la formulación y la ejecución de la política económica ha sido expuesto por Morley en estos términos:

> Las reformas del Consenso de Washington no deben ser entendidas como una guía para retirar al gobierno de todas las actividades que tienen un efecto en los mercados. El gobierno por necesidad tiene que intervenir en las actividades en las que el mercado librado a su propia dinámica se desempeña de modo inapropiado o francamente mal, así como en aquellas cuya meta es una tasa de crecimiento más elevada. La lección de la experiencia reciente de América Latina es que los mercados por sí solos no garantizan un crecimiento rápido y estable. Se hará necesaria una alianza positiva entre un gobierno reformado, el sector privado y los inversionistas extranjeros para que las economías de la región retornen a una trayectoria satisfactoria de crecimiento.[51]

C U A D R O 3

PARTICIPACIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN EL PRODUCTO INTERNO BRUTO DE PAÍSES SELECCIONADOS, 1938-1985 (PORCENTAJES)

	1938	1950	1965	1973	1982	1985
Francia	21.8	27.6	38.4	38.5	51.1	52.4
Alemania	42.4	30.4	36.6	41.5	49.4	47.2
Japón	30.3	19.8	19.0	22.4	33.7	32.7
Países Bajos	21.7	26.8	38.7	45.8	61.6	60.2
Reino Unido	28.8	34.2	36.1	40.6	48.2	47.7
Estados Unidos	18.5	22.5	27.4	36.6	30.5	36.7
Italia	29.2	30.3	34.3	37.8	47.6	50.8

Fuente: Nouriel Roubini y Jeffrey Sachs, "Government Spending and Budget Deficits in the Industrial Countries", *Economic Policy*, abril de 1989, pp. 100-132.

49. Dani Rodrik, "Globalisation, Social Conflict and Economic Growth", *The World Economy*, vol. 21, núm. 2, marzo de 1998, p. 146.
50. D. Rodrik, *op. cit.*
51. Samuel A. Morley, *op. cit.*

En los países europeos la fuerte presencia del sector público fue un medio eficaz para la reconstrucción de las economías después de la segunda guerra mundial, el apoyo a la recuperación de la inversión privada y, en especial, el afincamiento de un marco social que promoviera la equidad y la fortaleza de la cohesión social. En la región, en desafío de la historia, después de años difíciles de crisis de deuda y de conflictos bélicos en algunos países, en varios países se procedió a la liberalización económica, y a la reducción del Estado, cuando había mucho por hacer para atender las necesidades sociales y apuntalar al sector privado, generándose así un vacío en el que lo que crece es la violencia.

Como un punto final en el análisis de las reformas, cabe citar el importante trabajo de Correa, quien hace una evaluación empírica de los efectos de las reformas en los países de la región y concluye:

> En una búsqueda sistemática y objetiva de la especificación óptima, deberíamos concluir que estas reformas están reduciendo el crecimiento, la inversión y el crecimiento de la productividad [...] la única relación robusta es la del índice de flexibilización laboral (LAB) con los residuos del modelo de Solow, pero la correlación es negativa, lo que indicaría que la flexibilización laboral está en realidad perjudicando el crecimiento de la productividad. [...] ¿Puede alguien sugerir que se aceleren las reformas?[52]

LAS TAREAS HACIA EL FUTURO

Con el fin de emprender esfuerzos basados en acciones e instrumentos ya reconocidos por su eficacia para impulsar el crecimiento y el desarrollo económicos, el punto de partida debería consistir en impulsar de manera prioritaria el desarrollo social, en particular la educación. La evidencia histórica de los países hoy desarrollados indica que su despegue económico fue precedido de aumentos considerables en sus grados de educación.[53] Asimismo, es extensa la literatura sobre los efectos positivos de la educación en el desarrollo económico. Con base en dicha información se formula el modelo presentado en la gráfica 4. En ella se indica que la educación conduce a un incremento del crecimiento económico, lo que ha sido cuantificado en la región de forma tal que un aumento de un grado en el promedio de educación de la población conduce a un aumento de la tasa de crecimiento de 1.4%.[54] A la vez, se postula que el aumento en la educación contribuye a reducir la concentración en la distribución del ingreso, como lo indican trabajos recientes que señalan que el principal factor determinante de la diferencia en los índices de desigualdad entre los países es la diferencia en los grados de educación.[55] Además, el aumento de ésta contribuiría a reducir la pobreza, ya que hay pruebas de que en los países de la zona la probabilidad de que alguien se encuentre en estado de pobreza disminuye a medida que aumenta su grado de escolaridad.[56]

A la vez, la pobreza disminuiría también a raíz del efecto positivo del crecimiento económico, dada la evidencia de que un aumento de 1% del ingreso per cápita conduce a una

52. Rafael Correa, "Reformas estructurales y crecimiento en América Latina: un análisis de sensibilidad", *Revista de la CEPAL*, núm. 76, abril de 2002, pp. 89-107.
53. Richard Esterlin, "Why Isn't the Whole World Developed?", *The Journal of Economic History*, vol. 41, 1981.
54. Banco Interamericano de Desarrollo, *Informe de Progreso Económico y Social 1997*, Washington.
55. Véase, entre otros, Francois Bourguignon y Christian Morrison, "Income Distribution, Development and Foreign Trade: A Cross-sectoral Analysis", *European Economic Review*, vol. 34, núm. 5, septiembre de 1990; George Psacharopoulos *et al.*, "Poverty and Income Inequality in Latin America", *PRWP*, núm. 1504, Banco Mundial, agosto de 1995. Un estudio reciente de América Latina que cuantifica el efecto de la educación en reducir la concentración de la distribución del ingreso es el de Samuel A. Morley, "Efectos del crecimiento y las reformas económicas del ingreso en América Latina", *Revista de la CEPAL*, núm. 71, agosto de 2000, pp. 23-41.
56. Jere Behrman, *Investing in Human Resources*, Banco Interamericano de Desarrollo, 1993.

disminución de la pobreza de 1.1%.[57] También la pobreza disminuiría debido a la reducción de la desigualdad.[58]

La desigualdad también disminuiría gracias al aumento del crecimiento económico, ya que se ha encontrado que en la región la desigualdad varía en forma inversa del aumento del producto.[59] En forma recíproca, la tasa de crecimiento económico aumentaría a raíz de la disminución de la desigualdad, en vista de la evidencia presentada por varios autores.[60]

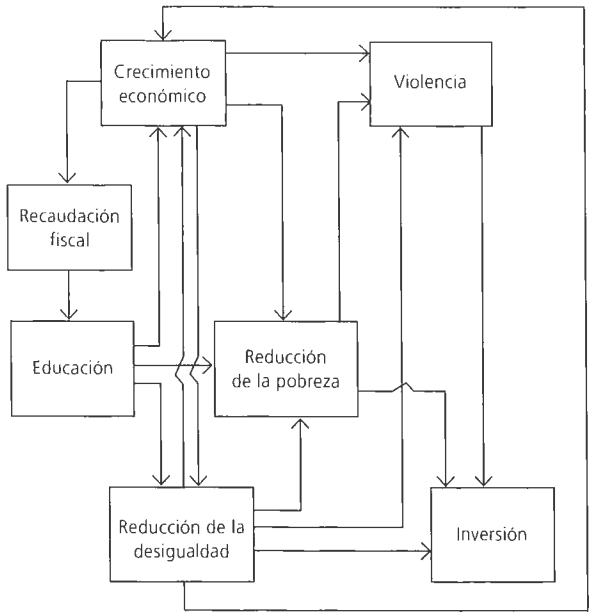
De acuerdo con lo presentado por Fajnzylber, Lederman y Loayza, otros beneficios de este esfuerzo de fomento a la educación radican en que el aumento del crecimiento económico, así como las reducciones de la desigualdad y de la pobreza, contribuirían a disminuir la violencia.[61] La reducción de la violencia conduciría al aumento de la inversión privada, de acuerdo con los cálculos de Alesina y Perotti.[62] La inversión también sería impulsada por la reducción de la desigualdad, según los resultados empíricos para la región presentados por Cáceres[63] para los países de América Latina, y aumentaría también debido a la reducción de la pobreza, según el modelo de Murphy, Schleifer y Vishny que postula que la inversión aumenta en forma proporcional a un umbral de demanda agregada.[64]

El aumento de la inversión redundaría en un incremento de la tasa de crecimiento económico, atizando así el círculo virtuoso. El punto que se debe resaltar es que al aumentar el crecimiento económico aumentarían los ingresos fiscales lo que, contrario a los modelos de reformas, garantiza la sostenibilidad de los crecientes esfuerzos para aumentar la educación.

El periodo de estancamiento, volatilidad y crisis de la región después de las reformas no debe ser seguido de la aplicación de nuevas reformas de cuarta, quinta o zeta generación. La experiencia reciente enseña que no es conveniente efectuar reformas sin tener una base de pruebas empírica sólida de que sus frutos van a ser positivos. Dada la evidencia empírica en torno de sus efectos negativos, y ante el desconocimiento de

G R Á F I C A 4

EFECTOS DE LA EDUCACIÓN EN EL DESARROLLO ECONÓMICO



Fuente: elaboración propia.

que otra ronda de reformas va a arrojar resultados positivos, lo procedente es reflexionar a profundidad sobre las medidas que se deberían tomar para recomponer las mismas, efectuando cambios profundos a sus elementos más peligrosos y tomando en cuenta las particularidades de cada país, así como las experiencias de países que han tenido éxito en sus esfuerzos de desarrollo, antes de caer en otra racha reformista. La experiencia de la primera, segunda y tercera generaciones de reformas obliga hacer referencia a un artículo publicado en *The Wall Street Journal* del 4 de agosto de 2004 que cita el comentario de un diputado de Rusia sobre las reformas que en su país se sometieron al Congreso recientemente, eliminando beneficios a la población más vulnerable a cambio de pagos en efectivo: "Los científicos experimentan primero en animales; pero nuestro gobierno está experimentando con la gente, en todo el país. En el caso de la región ya hay suficientes pruebas que demuestren que los experimentos deben concluir, y que hay que reconocer que, como apunta Stiglitz: 'la suma de los fracasos convierte a la reforma de las reformas en una imperiosa necesidad' ".[65] CE

57. Véase, entre otros, S.A. Morley, *op. cit.*
58. Psacharopoulos *et al.*, *op. cit.*
59. S.A. Morley, *op. cit.*
60. Véase entre otros, Alberto Alesina y Roberto Perotti, *The Political Economy of Growth: A Critical Survey of the Recent Literature and Some New Results*, Harvard University, 1992.
61. Pablo Fajnzylber, Daniel Lederman y Norman Loayza, "Crime and Victimization. An Economic Perspective", *Economia*, vol. 1, núm. 1, otoño de 2000, pp. 219-302. Estos autores han estimado que un aumento de un punto porcentual del coeficiente de Gini conduciría a aumentos de 3.7% en la tasa de homicidios y de 4.3% en la tasa de robos.
62. A. Alesina y R. Perotti, *op. cit.*
63. Luis René Cáceres, "Distribución del ingreso e integración económica", *El Trimestre Económico*, vol. 67, núm. 2, abril-junio de 2000, pp. 301-319.
64. K. Murphy, A. Schleifer y R. Vishny, *op. cit.*
65. Joseph E. Stiglitz, *op. cit.*