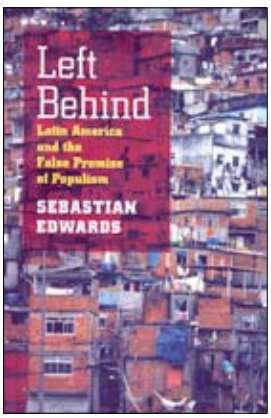
REVISIÓN DE LIBROS

COMENTARIO AL LIBRO "LEFT BEHIND: LATIN AMERICA AND THE FALSE PROMISE OF POPULISM"

de Sebastián Edwards
University of Chicago Press, 2010

Gonzalo Reyes H.[*]



Robert Lucas dijo alguna vez que, cuando se empieza a pensar en las razones que explican por qué algunos países crecen mientras otros quedan rezagados, y en las consecuencias que esto tiene para el bienestar humano, es difícil ponerse a pensar en cualquier otra cosa. Afortunadamente, el destacado economista Sebastián Edwards ha pensado en profundidad en estos aspectos en el contexto latinoamericano, y como resultado nos entrega un nuevo libro, en el que imprime su mirada aguda, su visión y su conocimiento.

En "Left Behind…", Edwards analiza las múltiples razones que explican el retraso en materia económica y en las condiciones de vida que han experimentado los países de América Latina desde su independencia, en especial si se comparan con el desarrollo logrado por las ex colonias del Norte de América. Edwards postula que los países de la región nunca han logrado desarrollar las instituciones adecuadas que posibiliten el progreso económico mediante el fomento de la innovación y el aumento de la productividad. En torno a esta idea principal, el libro repasa la historia económica de América Latina desde la Colonia, con especial énfasis en el desarrollo institucional de las economías de la región, en las experiencias del ciclo político más reciente y en las crisis de divisas que afectaron a muchos países desde mediados de los 90.

El marco conceptual

El autor repasa la literatura de crecimiento económico, adhiriendo a las ideas de la escuela de pensamiento que otorga un rol preponderante a las instituciones en la capacidad de las economías para generar riqueza. Edwards adopta la idea de crecimiento económico como un proceso de destrucción creativa, como la define Schumpeter. Este proceso no es necesariamente amable para los participantes de la sociedad y, por lo tanto, también requiere de los mecanismos adecuados para compartir eficientemente el riesgo asociado. Al respecto, el autor cita tres principios que la literatura ha identificado como factores responsables de gran parte de las diferencias en la capacidad de crecimiento de largo plazo que exhiben distintos países. En primer lugar, la fortaleza institucional y la transparencia —mediante la promoción del estado de derecho—, la protección de los derechos de propiedad, el fomento a la rápida resolución de conflictos y el control de la corrupción, generan un entorno propicio para la creación de nuevos negocios. En segundo lugar, políticas que promueven la competencia, la eficiencia y la apertura comercial permiten dar los incentivos correctos para aumentar la competitividad de las industrias. Y en tercer lugar, políticas macroeconómicas que mantienen la inflación bajo control y evitan episodios

[*] *Banco Mundial. E-mail: greyeshartley@worldbank.org*

dramáticos de crisis de divisas, propician un clima de mayor estabilidad.

Si bien los principios anteriores explican las diferencias en el desempeño de largo plazo entre las economías, Edwards advierte que existe menor claridad entre los economistas sobre aquellos factores que posibilitan episodios de transición hacia el crecimiento, mediante los cuales un país de desempeño mediocre es capaz de iniciar un período de crecimiento económico sostenido, lo que le permite mejorar notablemente su estándar de vida en el curso de una generación (como es el caso de los tigres asiáticos entre los 60 y los 90 y Chile desde mediados de los 80). Una de las razones para esta falta de claridad es que los postulados de "buenas políticas" o "instituciones fuertes" no se traducen automáticamente en un recetario de medidas que los países deban adoptar. La compleja interacción entre las instituciones y las políticas implementadas al nivel nacional, donde la secuencia de las reformas puede incidir en sus resultados y donde la realidad cultural y las instituciones existentes determinan lo que es políticamente factible, implica que no existe una receta única para lograr el salto a una fase de mayor crecimiento. En este aspecto, aunque no lo menciona explícitamente, parece coincidir con las ideas de Rodrik (2007). Sin embargo, quizás se echa de menos una explicación más clara por parte del autor sobre cuál es su posición ante las distintas estrategias de impulso al crecimiento que se encuentran en la literatura[1], ya que, si bien recalca el rol de las instituciones y de la apertura de los mercados, también afirma que dejar al mercado actuar por sí solo puede generar consecuencias como las de la Crisis Financiera internacional, y que cada país requiere un enfoque pragmático en la adopción de reformas.

Edwards destaca que al observar las experiencias exitosas de este tipo de transiciones de crecimiento, se pueden reconocer tres fases. La mayoría de los países de América Latina no han superado la primera y solo Chile puede decir que ha alcanzado la tercera. En la primera, el crecimiento se produce por un uso más eficiente de los recursos existentes, observándose un aumento en la productividad debido a reformas modernizadoras básicas y esfuerzos por mantener la estabilidad de precios; frecuentemente originadas por transformaciones políticas después de un período de guerra, dictadura o división social. Este crecimiento genera un incentivo a aumentar la inversión en activos físicos e infraestructura, lo que da paso a una fase de crecimiento debido a la mayor disponibilidad de recursos. En esta segunda fase, el proceso de reforma se amplía para incluir reformas institucionales que ayudan a garantizar los derechos de propiedad, fortalecen el estado de derecho y aumentan la eficiencia de la regulación. Este es el tipo de reformas que, según el autor, aún están pendientes en la mayoría de los países de América Latina. En la tercera fase, el crecimiento de la productividad se desacelera, pasando a un ritmo más coherente con su tendencia de largo plazo, donde se logra sostener gracias a la consolidación de las reformas institucionales. Esto permite un flujo más expedito de inversión en activos y da origen a un proceso de innovación.

La historia económica reciente de América Latina revisitada

Edwards indica que las decepcionantes experiencias vividas por América Latina en las décadas recientes en materia de crecimiento no son consecuencia de las reformas promercado llevadas a cabo bajo el denominado Consenso de Washington (concepto que en sí mismo es engañoso, según el autor). A pesar de la atención que atrajeron estas reformas, las economías de la región siguen estando entre las más reguladas y proteccionistas del mundo. Edwards afirma que estas reformas no fueron lo suficientemente profundas y solo lograron rozar la superficie de estas economías, por lo que no fueron capaces de generar un ciclo de crecimiento positivo en la región. Si bien la premisa que plantea Edwards va contra la opinión preponderante en estos países, la solidez de su línea argumental hace difícil estar en desacuerdo. Siguiendo su razonamiento, las reformas llevadas a cabo durante la década de los 90, que impulsaron la liberalización de los mercados y la apertura de las economías latinoamericanas, han sido injustamente acusadas de generar las crisis económicas que se vivieron a fines de ese período. Esto es así porque se confunden estas políticas con la implementación

[1] *Véase, por ejemplo, Lin(2010).*

de tipos de cambio fijos frente al dólar, lo que se tradujo en la apreciación artificial de las monedas locales, afectando la competitividad de las respectivas economías. Este proceso culminó con masivas devaluaciones, de catastróficas consecuencias para el nivel de vida de los sectores más pobres. El hecho de que establecer un tipo de cambio fijo no hubiese sido un componente necesario del paquete de reformas, e incluso fuera en contra de la lógica de confiar en el mercado como asignador de recursos, poco importó a los ciudadanos latinoamericanos. Para ellos, de acuerdo con lo que nos comenta Edwards, todo era parte de un mismo paquete de medidas neoliberales impulsadas por gobiernos extranjeros y organismos multilaterales. Estaríamos en presencia, entonces, de una masiva falacia *post-hoc*, donde por haber ocurrido la crisis económica luego de las reformas liberalizadoras se señala a estas últimas como causa de la debacle. Esta falacia, instaurada en la opinión pública, ha posibilitado además el surgimiento de algunos liderazgos populistas en la región, aumentando la volatilidad de las economías y la incertidumbre con respecto a su desempeño económico.

En una de las secciones más interesantes del libro, Edwards pasa revista a la historia política y económica de América Latina en el siglo XX. El autor enlaza muy bien los desarrollos políticos con las estrategias económicas que los diferentes gobiernos decidieron adoptar. Desde finales de los años 30, los países de la región adoptaron una estrategia de industrialización basada en la sustitución de importaciones, probablemente ante la necesidad de hacerse de bienes manufacturados que eran cada vez más escasos en el mercado internacional debido a la participación de los países industrializados en la Segunda Guerra Mundial. Si bien en un inicio esta estrategia pareció generar resultados positivos, a la larga engendró las condiciones suficientes para perpetuar el rezago económico de la región. En paralelo, el mundo se dividía entre dos ideologías y surgían en América Latina las revueltas políticas y los movimientos militarizados de tendencia izquierdista. Cuando la Revolución Cubana se instaló en el poder en 1959, la amenaza de un enclave comunista a pocos kilómetros de distancia de la costa estadounidense generó en ese país un sentido de urgencia para atender las necesidades de la región. Esto se tradujo, a principios de los 60, en la elaboración de la Alianza por el Progreso, un programa de reformas económicas que contaba con un financiamiento sustancial por parte de Estados Unidos para mejorar las condiciones de vida de la región. Sin embargo, la implementación de estas políticas se encontró con una serie de dificultades. Existía poco *expertise* y capacidad en el aparato público de los países latinoamericanos para diseñar e implementar las reformas adecuadas. Además, el diseño de la Alianza por el Progreso no incluía la apertura de las economías. Si bien hubo un rayo de esperanza a principios de los 60 respecto al impacto que este plan podría tener en el bienestar de la región, pronto se vio como un nuevo experimento fallido de impulso al desarrollo.

A principios de los 70, a pesar de la disparidad entre las tasas de crecimiento observadas en la región, la mayoría de los países compartía dos características: alto grado de proteccionismo y alta desigualdad. La estrategia de sustitución de importaciones había generado un entorno con altas tasas de impuesto a las importaciones que encarecían los más variados bienes de consumo, dejándolos fuera del alcance de una parte importante de la población. A pesar de que los fundamentos conceptuales de esta estrategia demandaban una elección selectiva de las industrias que contarían con mayor protección y una paulatina reducción de las tarifas aduaneras para que este proceso fomentara la competitividad de las empresas, ocurrió lo contrario. Bastó con iniciar la implementación de la estrategia para que las más variadas industrias hicieran lobby para contar con protección, argumentando su vital importancia para el desarrollo y la estabilidad del país. En una región donde el acceso a la propiedad ya se encontraba concentrado un una minoría, esto se tradujo en la generación de monopolios locales y grandes empresas estatales que, al no contar con la presión de la competencia internacional, pudieron extraer rentas excesivas a pesar de ser más ineficientes que sus contrapartes de países industrializados. Esto pasaba en Latinoamérica mientras Asia tomaba el camino opuesto, el de la industrialización basada en la promoción de exportaciones.

Otro efecto de la estrategia de sustitución de importaciones fue el aumento de los salarios reales en el sector manufacturero, lo que provocó una gran

migración del campo a la ciudad. Este proceso profundizó la segmentación del mercado laboral, con un sector protegido y de salarios altos y un sector informal sin cobertura de seguridad social y con patrones de empleo más inestables. Se puede decir que la estrategia de industrialización iniciada en los 40 definió la cara de lo que sería Latinoamérica en los siguientes cincuenta años: una agricultura rezagada, ciudades desordenadas, con asentamientos ilegales y con actividad informal visible, altos precios para los bienes de consumo más variados, una latente actividad de contrabando y un aumento de la criminalidad.

El libro aborda en mayor detalle las experiencias más emblemáticas —para bien y, en su mayoría, para mal— que se han observado en América Latina en las últimas décadas. Se inicia con Chile, donde Edwards asocia gran parte del éxito a que las administraciones de la coalición de gobierno de centro-izquierda democráticamente elegidas prosiguieron con las políticas iniciadas en el gobierno militar y profundizaron la orientación promercado, con un mayor énfasis en el gasto social del Estado. La clave parece estar en el enfoque pragmático seguido por Chile en la implementación de las reformas y en abordar reformas institucionales como la judicial, la educacional o la regulación antimonopolios, entre otras. Como contraste presenta el caso de El Salvador, donde se iniciaron reformas promercado a la chilena luego de la pacificación en 1992, pero no se implementaron reformas institucionales, lo que impidió al país pasar de la primera etapa de transición de crecimiento.

Los relatos de las catastróficas experiencias de México en 1994 y de Argentina en 2001-2002 están llenos de sabrosos detalles, muy bien relatados por Edwards, que constituyen una suerte de *crónica de una crisis anunciada* a causa de las devaluaciones de sus respectivas monedas. El uso de un tipo de cambio fijo como medida desesperada para generar credibilidad en los mercados respecto de la estabilidad de precios, se encuentra en la génesis de ambos episodios. Lo más dramático, en todo caso, es constatar cómo la crisis de divisas se transforma a corto plazo en una crisis económica con devastadoras consecuencias para el crecimiento y un aumento dramático del desempleo y de la tasa de pobreza. Como ya se ha dicho, al ocurrir estas crisis luego de un período de adopción de políticas pro-mercado y de apertura comercial, estas políticas han sido identificadas por el público como las culpables de estos episodios. Esto es tierra fértil para el surgimiento de liderazgos populistas.

La amenaza del populismo y la economía política en la región

El mayor impedimento para la implementación de lo que el autor identifica como las políticas económicas correctas y necesarias para un crecimiento económico de largo plazo, parece ser el proceso político. Dado que las reformas institucionales toman tiempo en mostrar frutos, pueden ser impopulares e incluso llevar a resultados negativos en el corto plazo, la opción de buscar atajos que traspasen el costo a las administraciones futuras se hace más atractiva para las autoridades políticas. El gran desafío que queda entonces es cómo pueden los países de la región adoptar estas reformas, en un clima político adverso y donde existen grupos que se han opuesto históricamente —y seguirán oponiéndose— a este tipo de medidas. Es por esto que la exitosa experiencia de Lula en Brasil y de los gobiernos de la Concertación en Chile cobra especial relevancia, como ejemplos de administraciones que a pesar de sus ideologías fueron capaces de no sucumbir a la tentación del populismo e implementaron políticas en beneficio de la población en general, manteniendo y profundizando un sistema económico de libre mercado, adoptando a la vez medidas de protección social bien focalizadas. Estas medidas facilitaron la integración a la sociedad de grupos marginados y permitieron un proceso de crecimiento más inclusivo, con beneficios visibles para un sector más amplio de la sociedad.

Los desafíos para el futuro

Edwards advierte que posiblemente existirán tres velocidades en el desarrollo futuro de los países de la región. Un primer grupo mantendrá las políticas populistas, frenando la innovación y el desarrollo. Un segundo grupo reconocerá que la intervención del Estado y la prodigalidad fiscal no son el camino al desarrollo, pero tampoco tendrán el coraje o la habilidad para introducir reformas institucionales que impulsen el crecimiento económico. Un pequeño

grupo de países puede seguir el ejemplo de Chile y llevar adelante las reformas necesarias para encontrar un camino al desarrollo basado en la innovación y la productividad.

La gran pregunta es qué países caerán en qué grupo. Dentro de las economías más grandes de la región, México y Argentina corren el riesgo de caer del segundo al primer grupo. Por otra parte, en muchos círculos se habla de Brasil experimentando el despegue definitivo. Sin embargo, Edwards no es del todo optimista sobre el futuro de Brasil. Argumenta que es muy difícil que las nuevas autoridades brasileñas sean capaces de abordar los atrasos institucionales que aún subsisten, o tengan la voluntad política para hacerlo. Se puede añadir que Brasil es especialmente vulnerable al fenómeno del envejecimiento, lo que no es mencionado por Edwards. El gasto público en pensiones en Brasil supera actualmente el 12% del PIB y más de la mitad llega al 20% más rico de la población. Esto se suma al gasto público en salud que llega al 8% y donde, al igual que en el sistema de pensiones, el riesgo de longevidad es asumido por el Estado.[2] El rápido proceso de envejecimiento que se espera para Brasil en las próximas décadas pondrá una presión adicional a las finanzas públicas, empezará a revertir la tendencia de un dividendo demográfico no aprovechado en su totalidad y fortalecerá a ciertos grupos de presión que modificarán el escenario político.

Este proceso de envejecimiento no es exclusivo de Brasil y será un factor relevante para el desarrollo de América Latina en el futuro, lo que es omitido en el libro. Este proceso no solo afectará el crecimiento potencial de las economías, a través del envejecimiento de su fuerza de trabajo, sino también aumentará la presión en el gasto fiscal y modificará la economía política, al privilegiar en la agenda las necesidades de grupos de mayor edad, que en promedio son más activos políticamente. Ambos aspectos son afines a los indicados por Edwards como elementos importantes a tener en cuenta en el desarrollo futuro de los países de la región: la disciplina fiscal y la amenaza del populismo.

A pesar de esta pequeña omisión, por su análisis de la historia económica latinoamericana, su claridad argumental y el vínculo que establece entre la literatura del crecimiento económico y las experiencias vividas por las economías de la región, el libro de Sebastián Edwards es un aporte fundamental para todos quienes están interesados en encontrar el camino a seguir para lograr un crecimiento económico sostenido en los países de América Latina. Como diría Lucas, luego de leerlo es difícil pensar en otra cosa.

Referencias

Cotlear, D. (2011). *Population Aging: Is Latin America Ready?* Washington, DC, EE.UU.: World Bank Publications.

Lin, J.Y. (2010). "New Structural Economics: A Framework for Rethinking Development." Policy Research Working Paper N°5197, Banco Mundial.

Rodrik, D. (2007). "One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth." Princeton, NJ, EE.UU.: Princeton University Press.

[2] *Véase Cotlear (2011).*