



# OBEI

OBSERVATORIO DE ECONOMÍA INTERNACIONAL

## SINTIENDO LAS PIEDRAS AL CRUZAR EL RIO. TRECE HISTORIAS DE ÉXITO<sup>1</sup>

**Francisco Ruíz Díaz**  
**Julio, 2015**

---

<sup>1</sup> “Este trabajo se llevó a cabo con la ayuda de una subvención del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC), Canadá, bajo la Iniciativa Think Tank [www.idrc.ca/thinktank](http://www.idrc.ca/thinktank)”.

## Sintiendo las Piedras al Cruzar el Río. Trece Historias de Éxitos.

*“Comprometidos con el objetivo del alto crecimiento, los gobiernos deberían ser pragmáticos en su búsqueda. Las autoridades responsables de las políticas que tuvieron éxito en sostener el alto crecimiento estuvieron preparadas para intentarlo, fracasar y aprender... En China, Deng Xiaoping supuestamente describió su enfoque como cruzar el río sintiendo las piedras...”. (Informe sobre el crecimiento. Estrategias para el crecimiento sostenido y el desarrollo incluyente, Banco Mundial, 2008)*

### Introducción

En el periodo 1980-1998 el ingreso por habitante del Paraguay creció a una tasa anual promedio de 1,1%. En esas condiciones, un paraguayo medio debía esperar 65 años para ver sus ingresos duplicarse. Sin embargo, las reformas económicas parciales iniciadas en el año 2003 contribuyeron a que el ingreso por habitante crezca a un promedio anual de 2,8% en el periodo 2003 y 2014, lo que ayudó a recortar el plazo de duplicación del ingreso por habitante a tan solo 25 años.

Como se logra este tipo de resultados y que tan sostenible puede ser a largo plazo es lo que se analiza en el presente documento, siguiendo la experiencia de 13 países que registraron un crecimiento alto y sostenido en el periodo de posguerra.

En primer término, se analizan las diferencias entre el crecimiento de corto y largo plazo utilizando para ello datos de Paraguay. Posteriormente, se profundiza como 13 economías lograron crecer a una tasa promedio superior al 7% durante un periodo superior a 25 años. Finalmente se resaltan las lecciones aprendidas.

### I. Diferencias entre el Crecimiento de Corto y Largo Plazo

En el Gráfico 1 se presentan dos líneas del Producto Interno Bruto (PIB) paraguayo superpuestas entre sí. La primera es continua y representa el total de bienes y servicios finales producidos anualmente en el país (PIB). La registración anual de la misma está a cargo del Banco Central del Paraguay (BCP). A esta línea continua la denominaremos como “PIB de corto plazo<sup>2</sup>”.

La segunda línea, la discontinua, indica la tendencia del PIB a largo plazo. A lo largo del presente artículo nos referiremos a la línea discontinua como el componente del “PIB de largo plazo”.

---

<sup>2</sup> En estricto rigor no lo es, pero a los efectos académicos es más conveniente presentarlo de esa manera.

Esta forma de presentar ambos comportamientos del PIB es muy útil para distinguir dos objetivos muy diferentes de política económica. Uno de ellos corresponde al objetivo que persigue la política macroeconómica de estabilidad (corto plazo), mientras que el segundo forma parte del objetivo de la política de crecimiento alto y sostenido. La diferencia en los objetivos de política entre ambas puede plantearse con las siguientes preguntas:

**Pregunta 1:** Política de estabilidad macroeconómica: ¿Cómo lograr que el PIB de corto plazo (línea continua) sea lo más similar posible al PIB de largo plazo (línea discontinua)?

**Pregunta 2:** Política de crecimiento alto y sostenido: ¿Cómo quebrar la tendencia del PIB de largo plazo y elevarla lo mayor posible?

Es necesario mencionar que para el cumplimiento de la Pregunta 2, necesariamente se debe cumplir la Pregunta 1. En otras palabras: “el crecimiento alto y sostenido solo es posible si existe estabilidad económica”.

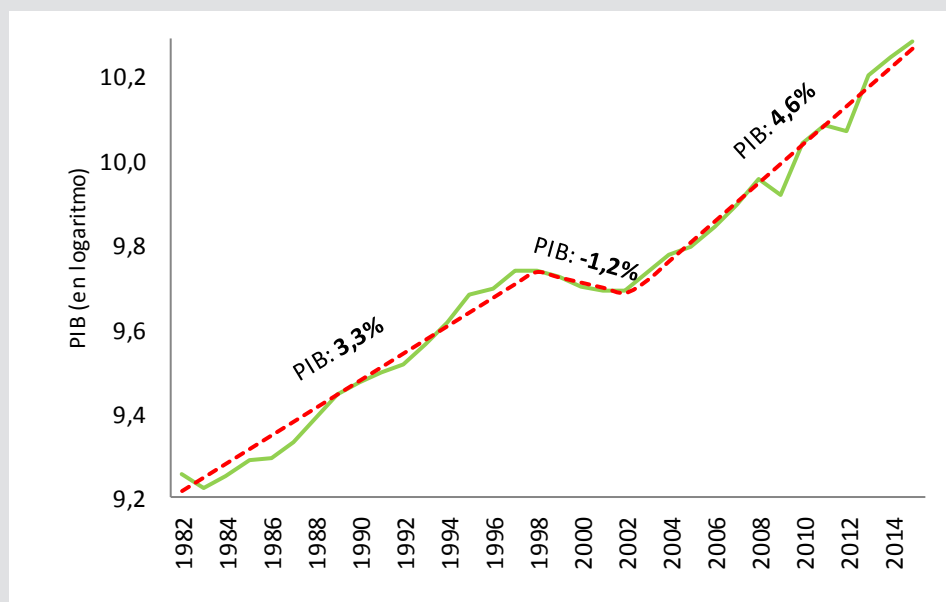
Tal como puede apreciarse en el Gráfico 1, durante el periodo 1980-1998 la economía paraguaya creció a un ritmo anual promedio de 3,3%, mientras que entre el 2003 y el 2014 aumentó a 4,6%. Este cambio es producto de importantes reformas económicas introducidas a partir del año 2003, las cuales crearon las condiciones necesarias para apuntar a un crecimiento alto en el largo plazo.

No obstante, en ese mismo periodo de tiempo se distinguen dos sub periodos muy distintos. Entre 2003 y 2008 se observa una mayor coincidencia en las trayectorias del PIB de corto y largo plazo, en otras palabras: el PIB crecía a tasas altas y sostenidas<sup>3</sup>. La situación cambia desde el año 2009 cuando el PIB de corto plazo se vuelve errático y los desvíos en relación al PIB de largo plazo pasaron a ser recurrentes y profundos. Las tasas de crecimiento entre 2009 y 2014 se dieron en un rango extremadamente amplio, entre -4,0% y +13,3%. Es lo que algunos han dado en llamar como crecimiento con volatilidad, uno de los mayores desafíos de la actual política de estabilidad macroeconómica.

---

<sup>3</sup> En ese periodo las tasas de crecimiento fueron: 2003 (4.2%), 2004 (4.0%), 2005 (2.1%), 2006 (4.7%), 2008 (5.3%) y 2009 (6.2%).

**Gráfico 1** Paraguay: Comportamiento del PIB real  
(en logaritmo natural del PIB, expresado en miles de millones)



Fuente: elaboración propia, con datos del FMI-WEO, Abril de 2015.

Las políticas de corto plazo (estabilidad) tienen por objetivo mantener el equilibrio de tres importantes variables macroeconómicas: el PIB, el empleo y el nivel de precios. Para lograrlo, los gobiernos disponen de dos herramientas muy poderosas: la política fiscal y la política monetaria. En Paraguay, la política fiscal está a cargo del Ministerio de Hacienda (a través del gasto público) y la política monetaria está a cargo del Banco Central (a través del control de las tasas de interés).

Por su parte, la política de largo plazo busca mejorar el nivel de vida de los habitantes de una nación, para lo cual el crecimiento alto y sostenido es un pre-requisito. Para dicho efecto, las políticas de crecimiento de largo plazo emplean instrumentos orientados a promover la acumulación de factores productivos (capital físico y humano), mejorar la eficiencia en el uso de los mismos (innovación) y a desarrollar instituciones que premien correctamente el esfuerzo de las personas.

Cuanto más capital por trabajador, cuanto más preparación tenga la mano de obra (capital humano), cuanto más se favorezca el desarrollo de nuevas ideas en el campo de la innovación, y cuanto mejor sea la calidad de las instituciones, más bienestar podrán disfrutar los habitantes de una nación. Así, las políticas de crecimiento de largo plazo buscan mejorar el bienestar de una nación a través de la generación de riqueza. Esto se puede lograr fomentando la inversión nacional y extranjera, mejorando la educación y la atención de la salud, impulsando la investigación y fortaleciendo un marco institucional que favorezca el respeto a la vida, a la libertad, y a la propiedad de las personas.

## II. Comisión sobre el Crecimiento y el Desarrollo

El 20 de abril de 2006, Paul Wolfowitz, en ese entonces Presidente del Banco Mundial, junto con los gobiernos de Suecia, los Países Bajos y el Reino Unido y la Fundación William y Flora Hewlett, anunciaron la creación de una Comisión independiente de alto nivel sobre crecimiento y desarrollo integrada por importantes especialistas que forman parte de los gobiernos, las empresas y las entidades normativas. Se otorgó como mandato a la Comisión el de profundizar los conocimientos sobre el crecimiento económico y su incidencia en el desarrollo y la reducción de la pobreza. La responsabilidad para dirigirla recayó en Michael Spence, premio Nobel de Economía 2001 y Profesor de la Universidad de Stanford.

La Comisión se integró con 19 dirigentes, gubernamentales, empresariales y académicos. Algunos de los más conocidos son: Alejandro Foxley, ex ministro de Finanzas, Chile; Pedro-Pablo Kuczynski, ex primer ministro y ex ministro de Economía y Finanzas, Perú; Robert Rubin, ex secretario del Tesoro, Estados Unidos; Robert Solow, Premio Nobel de Economía 1987, profesor emérito del Instituto Tecnológico de Massachusetts, Estados Unidos; Michael Spence, Premio Nobel de Economía 2001, profesor emérito Universidad de Stanford, Estados Unidos; y Ernesto Zedillo, ex presidente de México y director del Yale Center for the Study of Globalization, Estados Unidos.

En el año 2008, apenas a dos años de haberse integrado la Comisión, los miembros publicaron uno de los estudios más completos en el campo del crecimiento económico de largo plazo, denominado “Informe sobre el crecimiento. Estrategias para el crecimiento sostenido y el desarrollo incluyente”, conocido también como el “Informe Spence”.

Como parte del estudio, los miembros de la Comisión organizaron doce talleres con 300 académicos, dirigentes empresariales, autoridades responsables de formular políticas y organizaciones no gubernamentales de todas partes del mundo. En ellos abordaron diversos temas en el campo de las políticas públicas y el crecimiento sostenido.

El Informe busca responder dos preguntas sencillas, cuyas respuestas son muy relevantes para orientar los esfuerzos de la política de crecimiento de largo plazo de un país. Estas son: ¿Es posible lograr un crecimiento alto y sostenido? ¿Qué deben hacer los países para ello?

En relación a la primera pregunta, los investigadores encuentran que en los últimos treinta años el número de personas que viven en lugares de alto crecimiento o en países con niveles de ingreso per cápita elevado se ha cuadruplicado, al aumentar de 1.000 millones a alrededor de 4.000 millones. El crecimiento económico se ha acelerado en la economía mundial y en un conjunto aún más amplio de países en desarrollo. El informe encuentra que desde 1950 en adelante, 13 economías han crecido al menos durante 25 años a una tasa media anual de 7% o más.

En relación a la segunda pregunta, el Informe de la Comisión concluye que no existe una fórmula genérica. Cada país tiene características y experiencias históricas específicas que se deben tener en cuenta en su estrategia de crecimiento. En su búsqueda por el crecimiento alto y sostenido, los gobiernos deben ser pragmáticos. Según el líder chino reformista Deng Xiaoping, debería ser similar a cruzar el río sintiendo las piedras.

### III. Trece Historias de Éxitos

Como punto de partida del trabajo, la Comisión revisó los casos de crecimiento alto y sostenido registrados después del periodo de posguerra. Para tal propósito buscaron países que cumplieran dos requisitos: (i) que hayan registrado tasas de crecimiento igual o superior a 7% (crecimiento alto), y (ii) que el periodo de crecimiento haya durado al menos 25 años (sostenido). Bajo este criterio, 13 economías lograron calificar: Botsuana, Brasil, China, Hong Kong, Indonesia, Japón, Corea, Malta, Malasia, Omán, Singapur, Tailandia y Taiwán<sup>4</sup>.

Al encontrar estos 13 casos, concluyeron que el crecimiento alto y sostenido es posible, ya que, después de todo, 13 economías lo lograron. Pero, también demuestra que el crecimiento alto y sostenido no es una tarea fácil, después de todo solo 13 economías pudieron lograrlo.

Algo que intrigó bastante a los miembros de la Comisión es la forma muy distinta en la que terminan estas 13 historias. En primer lugar, seis economías (Hong Kong, Japón, Corea, Malta, Singapur y Taiwán) lograron crecer durante todo el periodo y lograron que los ingresos de sus habitantes se aproximen al de los países avanzados. Sin embargo, otros países perdieron por el camino la dinámica de crecimiento y el ingreso promedio de sus habitantes continuó siendo muy inferior a la de los países desarrollados. Brasil, es citado como el ejemplo más sorprendente dado que el crecimiento rápido se agotó hacia 1979.

En algunos casos, los datos reportados en el Informe de la Comisión inician en 1950 y van hasta el 2005. Para conocer como en la actualidad se encuentran estas 13 economías, hemos incorporado a este artículo el Cuadro 1 donde presentamos un reporte actualizado con datos desde el año 1960 hasta el 2011.

En la desaceleración del crecimiento sobresalen los casos de Brasil, Indonesia y Malasia, quienes crecieron a tasas bajas, apenas cercanas al 3%<sup>5</sup>. El resto de los países, tales como Botsuana, Corea, Malta, Singapur, crecieron a tasas altas (superiores al 6%) a lo largo de todo el periodo.

Las diferencias en tasas generan importantes diferencias en los futuros niveles de ingreso. Botsuana, por ejemplo, creciendo a una tasa de 6,6% logrará cada 11 años

---

<sup>4</sup> El Informe puntualiza que otros dos países, India y Vietnam, pueden estar en camino de unirse a este grupo y se espera que pronto surjan otros países.

<sup>5</sup> Es necesario advertir que el periodo analizado por la Comisión y el reportado en el Cuadro 1 son distintos.

duplicar el ingreso de sus habitantes, mientras que Brasil, con una tasa de crecimiento de 3,1% lo hará cada 23 años. En 1960 el ingreso de un brasileño promedio era 5 veces el ingreso de un habitante de Botsuana, mientras que hoy día un botsuanés promedio tiene un ingreso 32% superior al del brasileño. Si las economías de Botsuana y Brasil conservan el actual ritmo de crecimiento, para el 2055 un botsuanés, en promedio, logrará quintuplicar su ingreso en relación al de un brasileño.

**Cuadro 1** Comportamiento histórico de las 13 economías del Informe Spence

País	Años			PIB per cápita (en US\$ PPA)		Variación del PIB per cápita (Promedio anual)		Años requeridos para duplicar el PIB per cápita
	Inicial	Final	N° de años	Inicial	Final	En US\$ PPA	En %	
Botsuana	1960	2011	51	392	11.589	220	6,6%	11
Brasil	1960	2011	51	1.847	8.769	136	3,1%	23
China	1960	2011	51	916	7.834	136	4,2%	17
Hong Kong	1960	2011	51	4.734	37.999	652	4,1%	17
Indonesia	1960	2011	51	1.087	4.281	63	2,7%	26
Japón	1960	2011	51	3.555	30.664	532	4,2%	17
Corea	1960	2011	51	1.129	27.591	519	6,3%	11
Malta	1960	2011	51	990	22.366	419	6,1%	11
Malasia	1960	2011	51	2.097	11.864	192	3,4%	21
Omán	1970	2011	41	5.251	27.899	552	4,1%	17
Singapur	1960	2011	51	2.048	45.818	858	6,1%	11
Tailandia	1960	2011	51	978	8.059	139	4,1%	17
Taiwán	1960	2011	51	1.881	29.887	549	5,4%	13

**Fuente:** elaboración propia, con datos Feenstra, Robert C., Robert Inklaar and Marcel P. Timmer (2013), "The Next Generation of the Penn World Table", [www.ggd.net/pwt](http://www.ggd.net/pwt).

#### IV. ¿Cómo lo hicieron? Sintiendo las Piedras

Según el Informe de la Comisión, la lista de los 13 casos de éxito económico constituye una mezcla notablemente diversa. Aparentemente el grupo está dominado por economías asiáticas, pero también hay países del resto de las regiones del mundo en desarrollo (África, América Latina, el Medio Oriente y la Europa emergente). Algunos de los 13 países son ricos en recursos naturales (Botsuana, Brasil, Indonesia, Malasia, Omán, Tailandia), pero el resto no lo es. Asimismo, la lista incluye el caso de China con una población superior a los 1.000 millones de habitantes y también de Malta con una población menor a 500.000 habitantes.

Cada una de estas 13 economías ha logrado crecer exitosamente respetando su propia idiosincrasia. Las naciones llegaron a aplicar recetas muy variadas para alcanzar el éxito económico; sin embargo, creer que dicha variedad impide la posibilidad de obtener lecciones generales aprendidas sería un total error. Es por ello que resulta

necesario aprender de las hojas de rutas de crecimiento que emplearon estos milagros económicos.

Los países que lograron un crecimiento alto y sostenido en el período de la posguerra usaron estrategias de crecimiento orientados a: la integración con la economía mundial; la movilidad de los recursos (particularmente el trabajo); altas tasas de ahorros y de inversión, y un gobierno capaz comprometido con el crecimiento. Para que ésta estrategia tenga sus frutos en otros países, los dirigentes deberían emular también la manera paciente, pragmática y experimental con la que fueron aplicadas las medidas.

**Imagen 1** Características comunes de las economías con crecimiento alto y sostenido



**Fuente:** Informe sobre el crecimiento Estrategias para el crecimiento sostenido y el desarrollo incluyente, pp. 19, BM (2008).

### **1. Apertura a la economía mundial**

Durante sus períodos de rápido crecimiento, las 13 economías aprovecharon al máximo la economía mundial y esta es la característica compartida más importante y la enseñanza central del informe. El crecimiento sostenido no fue posible antes de 1950. Sólo fue factible porque la economía mundial, después del periodo de posguerra, se volvió más abierta e integrada. La economía mundial, claro, es aún una obra en progreso, pero sus efectos ya han sido dramáticos. Apropiadamente explotada para beneficio de todos los ciudadanos, constituye una de las armas más poderosas contra la pobreza.



Los países de alto crecimiento se beneficiaron en dos formas. Una, importaron ideas, tecnología y *know-how* del resto del mundo y, dos, explotaron la demanda global, que proporcionó un mercado para sus bienes. El flujo de entrada de conocimiento aumentó en forma drástica el potencial productivo de la economía; el mercado global proveyó la demanda necesaria para satisfacerlo. Para expresarlo en forma muy simple, importaron lo que el resto del mundo conocía y exportaron lo que deseaban.

*“En los años cincuenta, Corea siguió una política de sustitución de importaciones y su crecimiento fue sólo de 2% a 3%. Pero a principios de los años sesenta, Corea cambió totalmente a una estrategia orientada al exterior, haciendo énfasis en el comercio. Este salto inició nuestro crecimiento a más del 7%, sostenido en un período prolongado” (Han Duck-Soo).*

Existen muchos canales a través de los cuales el conocimiento puede pasar a una economía en desarrollo y uno de ellos es la inversión extranjera directa (IED). Por ejemplo, Malasia ha atraído multinacionales a sus tres emporios electrónicos (en Penang, el Klang Valley y Johore) donde disfrutaban exenciones tributarias y otros privilegios. Las multinacionales traen tecnologías de producción, conocimiento del mercado mundial y capacidad de manejar cadenas internacionales de suministros. Japón y Corea estuvieron históricamente mucho menos abiertos a la IED, pero importaron y mejoraron la tecnología del exterior. Por ejemplo, Sony, de Japón, sobrepasó a RCA, de los Estados Unidos, en el mercado de radios pequeños, utilizando tecnología que había licenciado de esa misma empresa norteamericana.

La economía global proporciona también un mercado grande y relativamente estable para los productos de los países en desarrollo. En la década de 1950, algunos economistas fueron víctimas del “pesimismo de la exportación”. Asumieron que mientras mayor número de bienes vendieran los países en desarrollo en los mercados mundiales, obtendrían menores precios, tesis que puede haber sido cierta, o no, para los productos primarios y bienes básicos, pero no se sostuvo para los productos manufacturados en los que muchos de los casos de las 13 historias de éxito desarrollaron ventajas comparativas.

Los “tigres” del Asia, por ejemplo, aumentaron sus exportaciones de bienes manufacturados de US\$ 4.600<sup>6</sup> millones en 1962, a US\$ 715.000 millones en 2004. Si hubo alguna pequeña reducción de precios, fue doblegada por el vigoroso crecimiento de las ventas. Esta es una razón de por qué las estrategias de crecimiento orientadas al interior flaquean con rapidez. La demanda interna no es sustituta del mercado global expansivo. En un país pobre, el mercado local es pequeño y por tanto relativamente “inelástico”: para que aumenten las ventas, los precios tienen que caer. El tamaño no es el único problema. El patrón del gasto interno puede no corresponder bien a las fuerzas de la oferta interna. Lo que los consumidores locales desean comprar no corresponde a lo que los productores locales hacen mejor. Dado que la especialización está limitada por la extensión del mercado, los mercados locales le dan a una

---

<sup>6</sup> Expresados en dólares del año 2000.

economía menos radio de acción para especializarse en sus campos de ventaja comparativa.

## **2. Estabilidad macroeconómica**

Ninguna economía puede ser exitosa en medio de inestabilidad macroeconómica. Las fluctuaciones erráticas en el nivel de precios, la tasa de cambio, la tasa de interés o la carga fiscal actúan como impedimentos para la inversión privada, el motor inmediato del crecimiento. Sin embargo, los economistas y responsables de las políticas discrepan sobre la definición precisa de estabilidad y la mejor forma de mantenerla. Por ejemplo, una inflación “muy alta” es claramente perjudicial para la inversión y el crecimiento. Reducirla es también muy costoso en términos de producto y empleos perdidos. Pero, ¿cuán alta es muy alta? Algunos países igual crecieron en medio de tasas de inflación que algunos podrían considerar como “muy altas” (entre 15% a 30%).

Nuevamente, de los 13 casos de éxitos se destaca que la estabilidad macroeconómica es clave para el crecimiento alto y sostenido. Esto porque, la volatilidad macroeconómica y su carácter de imprevisión perjudican la inversión del sector privado y, por ende, el crecimiento. Durante sus períodos más exitosos, los 13 casos de alto crecimiento evitaron lo peor de esta turbulencia. Su rápida expansión estuvo acompañada, de vez en cuando, por inflación moderadamente alta. Por ejemplo, Corea tuvo tasas de inflación de dos dígitos durante la mayoría de la década de 1970, y la inflación de China llegó a un máximo de 24% en 1994. Pero los precios fueron lo bastante estables para no desordenar las señales del mercado, nublar la vista de los inversionistas a largo plazo o disuadir a los ahorradores de confiar su riqueza a los bancos.

Los gobiernos fueron también fiscalmente responsables. Muchos ejecutaron déficit presupuestario durante períodos extendidos y algunos alimentaron altas tasas de deuda/PIB. Pero esta deuda pública no se salió de las manos, en buena parte porque la economía creció más rápidamente que las obligaciones públicas.

## **3. Altas tasas de ahorro e inversión**

La estabilidad macroeconómica fue importante para que aparezca la tercera clave que sobresale en los 13 casos de éxito: todos presentan altas tasas de ahorro e inversión. Gran parte fueron inversiones en infraestructura.

Las políticas económicas en las 13 naciones fueron “orientados al futuro”. En otras palabras, se decidió sacrificar el consumo presente en busca de un mayor nivel de ingreso futuro. A mediados de los años setenta, Asia suroriental y América Latina tenían tasas de ahorro semejantes. Veinte años después, la tasa asiática era unos 20 puntos porcentuales más alta. China, en los últimos 25 años logró ahorrar más de una tercera parte de su ingreso nacional y este ahorro fue acompañado de altas tasas de inversión interna.

En los años de 1980 la tasa de ahorro de Tailandia aumentó rápidamente gracias a presupuestos públicos más austeros. Otros países emplearon medidas más directas para aumentar el ahorro. Singapur, por ejemplo en 1955 decidió establecer un esquema de ahorro obligatorio (Central Provident Fund) que recauda contribuciones de salarios que primordialmente se ahorran hasta el tiempo de la jubilación. Malasia también desarrolló un esquema similar. Japón y Corea tuvieron sistemas de ahorro que atendieron las necesidades de los pequeños ahorradores, fomentaron además un sistema financiero donde los créditos (especialmente de consumo) fueron de difícil acceso, y por otro lado implementaron medidas para hacer más fácil el ahorro.

Los casos de crecimiento alto y sostenido ocurrieron en países donde las tasas de inversión estuvieron por encima del 25% del PIB, incluyendo la inversión pública. Además de la inversión en infraestructura (pública y privada), en los 13 países los gobiernos invirtieron entre 7% a 8% del PIB en educación, capacitación y salud (incluyendo también gasto público y privado), aunque éstos no se tratan como inversión en las cuentas nacionales.

La conclusión es contundente: crecimiento alto y sostenido solo es posible con altas tasas de inversión. Al invertir los recursos en lugar de consumirlos, las economías efectúan un contrapeso entre los estándares de vida presentes y futuros y ese contrapeso es bastante profundo.

#### **4. Economía de mercado**

En el siglo XX hubo muchos experimentos con alternativas al mercado, aunque todos fueron fracasos concluyentes. Parece seguro, por tanto, decir que los mercados constituyen una parte necesaria de la estructura económica para lograr y sostener el crecimiento.

Las economías de alto crecimiento dependieron todas de un sistema de mercado en funcionamiento que proporcionaba señales de precios, toma de decisiones descentralizada e incentivos para proveer lo que se demandaba. La fuerza y claridad de los derechos de propiedad variaron según el país, pero, en todos los casos, empresas y empresarios consideraron que tenían suficiente derecho sobre sus activos para invertir con intensidad en ellos.

*“El gobierno proporciona el entorno para el crecimiento, pero es el sector privado el que invierte y crea riqueza para el pueblo” (Goh Chok Tong).*

En Hong Kong, la administración fue de un liberalismo total al estilo *laissez faire*. En los demás casos de la lista, los gobiernos fueron más participativos, interviniendo con reducciones de impuestos, subsidio de créditos, préstamos directos y otras medidas semejantes. Estas intervenciones les ayudaron a descubrir su ventaja comparativa, revelando la mejor forma de desplegar sus existencias de mano de obra y capital.

Las existencias de un país de mano de obra, recursos naturales y capitales dictan su ventaja comparativa, pero este mandato es muy amplio y, por ejemplo, las concurridas economías costeras de Asia oriental tuvieron una ventaja comparativa en la producción intensiva en mano de obra. Pero, ¿qué línea de producción intensiva en mano de obra, precisamente? ¿Utilizando qué técnicas? Esas respuestas los países debieron descubrirlas por sí mismos mediante ensayo y error. Este proceso de “autodescubrimiento” recibió la ayuda de la mano del gobierno. Lo que no fue útil fueron los intentos del gobierno de promover la industria pesada antes de acumular el capital requerido para hacerla viable.

La ventaja comparativa de un país evoluciona a través del tiempo. En cualquier período de rápido crecimiento, el capital y, especialmente, la mano de obra, se movilizan con rapidez de un sector a otro y de una industria a otra. Esta movilidad de los recursos fue una característica de los 13 casos de alto crecimiento. Los gobiernos no se resistieron a las fuerzas del mercado que atrajeron a la gente a las zonas urbanas o destruyeron algunos puestos de trabajo, mientras creaban otros. Por ejemplo, en Malasia, la proporción de empleo agrícola cayó del 40% en 1975 a alrededor del 15% en 2000. Sólo la cuarta parte de la población malaya vivía en ciudades en 1957, el año de su independencia, pero en 2005, el 63% vivía en ciudades. Aun en China, donde el sistema de registro de familias impuso algunas restricciones a la movilidad, han tenido lugar grandes desplazamientos de población.

El desafío que enfrentó cada uno de los 13 gobiernos fue el de cómo proteger a la gente de la turbulencia que generaban estas transiciones, al tiempo de evitar retardar la economía en el proceso.

### **5. Gobierno orientado al desarrollo (buen gobierno)**

El crecimiento se refiere a algo más que economía. Requiere también gobiernos comprometidos, con credibilidad y capaces. “A largo plazo, no se justifica construir una mansión económica sobre un fundamento de arena político”, según el ex presidente de Tanzania, Benjamín Mkapa. Las economías de alto crecimiento usualmente construyen su prosperidad sobre fundamentos políticos robustos.

El gobierno no es sólo un formulador de políticas. Es también proveedor de servicios, inversionista, árbitro y empleador. A menudo uno muy grande. Y aunque la selección de políticas de un gobierno es de mucha importancia, también es importante que implemente y cumpla bien esas políticas.

*“Los tres “hacer” para el crecimiento sobre los que más me preocupo en el informe son apertura económica, inclusión social y gobiernos efectivos. El mensaje puede explicarse en forma muy clara igualmente bien con tres “no hacer”: interioridad (cerrarse a la economía mundial), exclusión (social) y gobiernos pomposos: la receta para el estancamiento” (Edmar Bacha).*

Los dirigentes de los 13 países de crecimiento alto y sostenido comprendieron que el crecimiento no sucede de manera espontánea, sin bases políticas sólidas. Mejorar la calidad de la política debe ser planteado por la dirigencia de un país como un objetivo predominante. En Singapur, por ejemplo, la búsqueda del crecimiento ha servido como principio organizador de la calidad política del país en los últimos 40 años. El gobierno y otras instituciones han buscado constantemente anticipar las acciones requeridas para sostener la dinámica de la economía.

En las economías de rápido crecimiento, los autores de las políticas comprendieron que el desarrollo conlleva un compromiso de décadas de duración y una negociación fundamental entre el presente y el futuro. Aun a tasas de crecimiento tan altas como 7% a 10% se requieren décadas para que un país dé el salto de bajos ingresos a ingresos relativamente altos.

Durante este período de transición, los ciudadanos deben sacrificar el consumo de hoy por obtener estándares superiores de vida mañana. Esta negociación sólo será aceptada si los autores de las políticas del país comunican una visión verosímil del futuro y una estrategia para llegar a él. Se debe confiar en ellos como administradores de la economía y creer en sus promesas de recompensas futuras.

Su promesa debe ser también incluyente, inculcando confianza en los ciudadanos de que tanto ellos como sus hijos compartirán los beneficios. Por ejemplo, en Botsuana, el líder de las reformas pro crecimiento, Seretse Khama traspasó los derechos de las minas de diamante de su propia tribu al gobierno, lo que otorgó a cada tribu de Botsuana un interés mayor en el éxito del Estado. Otros gobiernos forjaron un contrato social implícito o explícito en apoyo del crecimiento, ofreciendo salud, educación y, algunas veces, redistribución. Estos contratos se mantuvieron, si no en detalle, por lo menos en espíritu. Si está ausente esta clase de fundamento político, es muy difícil, si no imposible, sostener las políticas que promueven el crecimiento.

China ofrece ejemplos de tales diseños cautelosos de políticas. Sus reformas iniciales en 1978 liberaron a los agricultores para vender cualquier excedente de productos, por encima de las cuotas de producción oficiales, en el mercado abierto. Su respuesta fue en gran parte como lo prevería la teoría macroeconómica. Los precios subieron, el producto agrícola subió mucho y la vida de los agricultores mejoró. Por otro lado, los reformadores chinos han tenido el cuidado de no copiar políticas macroeconómicas de las economías avanzadas. Ellos sabían que la economía al inicio del período de la reforma no respondería a variables macroeconómicas, como las tasas de interés, en la forma predicha por los modelos de los países avanzados.

La eficacia del gobierno depende del nivel de talento humano que posea y atraiga, de los incentivos que fomente, del vigor de sus debates y de la estructura organizativa que imponga. Algunas de las 13 economías de rápido crecimiento se enorgullecen de sus grupos directivos de funcionarios capacitados y bien pagados, con frecuencia contratados por selección competitiva. Un servicio civil de élite no es barato, pero funcionarios deficientemente motivados y mal preparados son tremendamente costosos para la sociedad. Contratar a las personas correctas es un buen principio.

El último vicio, la corrupción, debe combatirse vigorosa y visiblemente. Los dirigentes del gobierno envían señales poderosas sobre valores y límites de comportamiento aceptable cuando deciden cómo responder a casos de mal comportamiento. Las respuestas moderadas envían la señal clara de que aunque el comportamiento no es correcto, no es tampoco tan serio.

Una forma de afilar los incentivos para el buen desempeño es otorgar promociones y aumentos salariales con base en los méritos. Pero, ¿cómo se juzga el mérito de un funcionario público? Si se permite mucha discreción a sus superiores, se verán en libertad de otorgar promociones como patronazgo a sus favoritos. Esta es una preocupación legítima que explica por qué muchas burocracias desdeñan la meritocracia a favor de sistemas rígidos de antigüedad que otorgan las promociones con base en los años de servicio. Dicho sistema no deja espacio para el favoritismo, a costa de dejar poco espacio también para la iniciativa.

Una mejor solución es desarrollar medidas objetivas del desempeño de un funcionario, que pueden usarse para confirmar o cuestionar el juicio de un superior. India, por ejemplo, ha inventado un estándar de calidad para burocracias semejante a los estándares de calidad de los negocios formulados por la Organization for Standardization. Este es uno de varios campos en los que el servicio civil de los países del mundo podría probablemente aprender de experimentos en otros países. Aunque puedan ser reacios a creerlo, los contribuyentes podrían beneficiarse al permitir a los funcionarios públicos el viaje ocasional al exterior para intercambiar ideas en institutos internacionales de capacitación y entidades parecidas.

El servicio civil completo también debe estar sujeto a la rendición de cuentas. A diferencia de otras profesiones, la burocracia no se enfrenta a una prueba competitiva en el mercado cada día. Como resultado, ninguna de sus funciones o líneas de actividad es desbrazada por el fracaso competitivo, sino que, en cambio, pueden sobrevivir mucho tiempo en la obsolescencia. Donde el gobierno presta un servicio, debería estar obligado a competir con proveedores alternativos del sector privado o de entidades sin ánimo de lucro. En adición, debería recoger retroalimentación de los ciudadanos a quienes sirve. Donde no sea posible o suficiente, las burocracias deberían estar sujetas también al escrutinio periódico de un evaluador independiente. Estos evaluadores deberían aspirar a identificar y eliminar algunas de las capas redundantes que las burocracias acumulan a través de los años.

Además de estas cinco estrategias comunes implementadas en los 13 países de crecimiento alto y sostenido, existieron algunos matices en términos de amplitud y énfasis. Este hecho demuestra la necesidad de que los gobiernos actúen con pragmatismo, tal cual lo había señalado el líder de la reforma china, Deng Xiaoping, quien describió su enfoque como cruzar el río sintiendo las piedras.

## V. Ingredientes para una Estrategia de Crecimiento

En el documento “Informe sobre el crecimiento. Estrategias para el crecimiento sostenido y el desarrollo incluyente” la Comisión de Crecimiento del Banco Mundial identifica cinco estrategias comunes que implementaron las 13 economías exitosas. Sin embargo, el Informe concluye que no existe una receta única para el crecimiento alto y sostenido. La oportunidad y circunstancias determinarán cómo combinar los ingredientes, en qué cantidad y en qué secuencia. En un apartado del Informe los integrantes de la Comisión aclaran lo siguiente: “nos abstenemos de ofrecer una receta o estrategia de crecimiento que deban seguir los autores de políticas.”.

Los miembros de la Comisión señalan que desconocen las condiciones exactas que sean suficientes para el crecimiento alto y sostenido. Se puede caracterizar las economías exitosas del período de posguerra, pero no se puede concluir con certeza los factores que sellaron su éxito ni aquellos sin los cuales habrían logrado el éxito.

Las recetas deben ser caso por caso y estar sometidas a ensayo y error. En India, por ejemplo, los miembros de la Comisión sugieren que la política podría concentrarse en la inversión en infraestructura y en mejorar la calidad de la educación. Por el contrario, en el caso de China consideran que debería disminuir su dependencia de las exportaciones y la inversión, y aumentar sus esfuerzos para potenciar el consumo interno.

No obstante, el haber trabajado en los 13 casos exitosos proporcionó a los investigadores de la Comisión un sentido agudo de las políticas que probablemente sean las importantes, aquellas que representen una diferencia material en cuanto a las probabilidades de un país de sostener un crecimiento alto, aun si no proporcionan una garantía bien sólida.

No aseguran que una lista de políticas sea suficiente. Tampoco afirman que todos los ingredientes que surgieron del estudio son los que deban estar incluidos en la estrategia de desarrollo de un país. Pero sospechan que en el transcurso de 10 a 20 años de crecimiento rápido, todos los ingredientes de política analizados en el Informe son importantes. Por ejemplo, una baja inflación no compensará una educación deficiente o una infraestructura tambaleante. Para sostener el crecimiento durante un período largo es necesaria la confluencia de un conjunto de cosas. Realizar sólo algún subconjunto de ellas podrá producir resultados benéficos pero los puntos que descuida el responsable de las políticas perjudicarán a la larga el progreso de la economía.

Una estrategia realizada con todas las de la ley debe identificar cuál de las restricciones para el crecimiento alto y sostenido requiere atención inmediata y cuál puede diferirse. Debe especificar lo qué es necesario hacer, cuándo hacerlo y cuánto dinero, pericia y capital político dedicar hacia dónde. Dada la limitación de los recursos, los gobiernos deberían concentrar sus esfuerzos en aquellas áreas que presentan el mayor rendimiento incremental para el crecimiento. Pero fijar estas prioridades requiere que se hagan juicios sutiles con información limitada, lo cual es función de un “equipo de

reforma”, de economistas aplicados y responsables, con profundo conocimiento de las circunstancias particulares de su país.

A continuación se presentan algunos de los ingredientes de política de crecimiento alto y sostenido que se considera como los más importantes, y que fueron incorporados al Informe Spence como referencia y no como una típica recomendación al estilo de una receta única.

### ***Infraestructura***

En los países de rápido crecimiento de Asia, la inversión pública en infraestructura representa un 5% a 7% del PIB, o más. En China, Tailandia y Vietnam, la inversión total en infraestructura sobrepasa el 7% del PIB. La historia sugiere que éste es el orden correcto de magnitud para el crecimiento alto y sostenido. En contrapartida, se observa que en los países de bajo crecimiento con alta volatilidad, la inversión pública en infraestructura alcanza apenas 2% del PIB o menos.

Complementariamente, la inversión pública en infraestructura (vías, puertos, aeropuertos y energía) es un poderoso atractor para la inversión privada. Expande las oportunidades de inversión y aumenta el rendimiento de la inversión privada. Al pavimentar la vía para que surjan nuevas industrias, representa también una ayuda crucial para la transformación estructural y la diversificación de exportaciones.

### ***Capital humano***

Las inversiones en la salud, el conocimiento y las destrezas de la gente (el capital humano) son tan importantes como las inversiones en el capital físico. Pocos economistas estarían en desacuerdo con esta afirmación. Pero pueden encontrar sorprendentemente difícil probarla estadísticamente. Este es parcialmente un problema de medición. Los ejercicios empíricos usualmente intentan encontrar una conexión entre, digamos, el gasto educativo y el crecimiento. Pero el gasto en educación no debe confundirse con el objetivo de la educación, a saber, impartir conocimiento, capacidad de aprendizaje y destrezas no cognitivas, como curiosidad, empatía y sociabilidad. El mismo gasto financiero puede producir diferentes cantidades de aprendizaje.

Por ejemplo, India produjo ingenieros y científicos de clase mundial durante décadas antes de que despegara su economía. Esta inversión en destrezas produjo resultados económicos limitados hasta que India descubrió una demanda mundial por servicios de software, demanda que se ha ampliado desde entonces para incluir *outsourcing* en investigación y desarrollo y una variedad general de servicios por Internet.

Las inversiones en capital humano generarán posibilidades de crecimiento, incluyendo posibilidades no previstas en el momento de la inversión. Pero como demuestra la experiencia de India, esas inversiones no se convierten en crecimiento mecánicamente. Otros factores intervienen.



## **Educación**

Todo país que haya tenido crecimiento alto y sostenido durante largos períodos ha realizado esfuerzos sustanciales en la escolaridad de sus ciudadanos e intensificado su capital humano.

La educación hace un reclamo legítimo al dinero público por al menos dos razones. A criterio de la Comisión, el rendimiento social de la educación probablemente supera al rendimiento privado. En otras palabras, las personas educadas contribuyen a la sociedad más de lo que obtienen en mayor remuneración.

Por otro lado, algunas familias tienen restricciones crediticias y no pueden obtener tantos préstamos como querrían para emplearlos en educación, aun si pudiesen pagar con creces los préstamos con los mayores salarios que podrían obtener con un diploma o grado. Así, el gasto público en educación se justifica por razones de eficiencia e igualdad de oportunidades. Corrige la falla del mercado de asignar suficientes recursos a la educación y también amplía el acceso a la educación más allá de quienes pueden pagarla por adelantado.

La oportunidad del gasto educativo es tan importante como la cantidad. Las inversiones en la primera infancia elevan los rendimientos de las inversiones más adelante en la vida: los niños deben aprender a aprender, y si no lo hacen, puede que nunca recuperen el terreno perdido, quedando la sociedad con un potencial debilitado y cicatrizada con la desigualdad.

## **Salud**

Muchos consideran a la salud justificadamente como un derecho. Es un fin en sí misma con un profundo valor, sea que contribuya o no a los objetivos económicos. Sin embargo, el hecho sigue siendo que la salud afecta también el desempeño económico en muchas formas. Por ejemplo, la amenaza de enfermedad puede disuadir la inversión en capital humano. Si las familias temen que los hijos no sobrevivan la infancia, es probable que tengan más descendencia, pero con muchos hijos que cuidar pueden no invertir en la educación de todos ellos.

De hecho, la mala salud y la nutrición deficiente en la primera infancia parecen causar un impacto de primer orden tanto en el crecimiento como en la igualdad, al ocasionar un perjuicio duradero a la capacidad de un niño de adquirir destrezas cognitivas y no cognitivas a medida que avanza en el colegio, perjuicio que es imposible o muy difícil de remediar. En un mundo donde el valor de las destrezas cognitivas va en aumento, este perjuicio pondrá en peligro la igualdad de oportunidades y, de generalizarse, arruinará el potencial económico de un país durante mucho tiempo en el futuro.

La reciente subida de precios de los alimentos ha destacado la vulnerabilidad de los grupos de bajos ingresos con respecto a la mala nutrición. Las consecuencias potenciales sobre sus hijos pueden ser severas y se requiere con urgencia una pronta acción para proteger a los grupos más pobres; de otra forma, la desnutrición causará

sufrimiento y también reducirá las perspectivas de crecimiento a largo plazo en una forma profundamente injusta.

### ***Desarrollo del sector financiero***

Un sistema financiero bien desarrollado puede contribuir al crecimiento de una economía movilizandolos ahorros, asignando fondos a la inversión y redistribuyendo el riesgo. Pero el patrón de maduración del sector financiero varía considerablemente en los países.

Si el sistema financiero no es capaz de llegar a una gran parte de la población, se impide el desarrollo de los ahorros familiares. La gente necesita un vehículo seguro y accesible para guardar su riqueza y si los bancos no lo proveen, la gente ahorrará menos o guardará su dinero en formas menos líquidas que no prestan buen servicio a la economía general. La ausencia de canales de ahorro es poco equitativa e ineficiente. Puede decirse lo mismo de la provisión dispereja de otros tipos de servicios financieros, inclusive el crédito y las transacciones seguras a costo razonable. El floreciente campo de las microfinanzas atiende estos temas con efectos benéficos en muchos países.

Privados de cuentas de ahorro y préstamos bancarios, los pobres a menudo también carecen de título seguro sobre sus activos físicos. Sin derechos de propiedad y medios para hacerlos valer, les toca luchar para obtener préstamo de una entidad financiera formal, lo que reduce su acceso al crédito y les dificulta iniciar un negocio o ampliarlo.

### ***Equidad e igualdad de oportunidades***

Hay una importante distinción entre equidad e igualdad de oportunidades. El primer concepto se refiere a consecuencias o resultados: las personas difieren mucho en cuanto a los ingresos que ganan, la salud que disfrutan, la seguridad que poseen, etc. La última idea, igualdad de oportunidades, se refiere a puntos de inicio. Atiende cosas como acceso a nutrición, educación y oportunidades de trabajo.

La equidad y la igualdad de oportunidades son ingredientes esenciales de las estrategias de desarrollo sostenible. La evidencia claramente se muestra a favor de este punto de vista. Los beneficios de un crecimiento activo se distribuyen ampliamente, pero no parejamente. Los pobres rurales ganan, pero la experiencia de crecimiento sostenido en la era moderna sugiere claramente que los ciudadanos ganan más y, hasta cierto punto, esto es inevitable. En las primeras etapas de desarrollo, la productividad medida en las ciudades es a menudo de 3 a 6 veces la de las zonas rurales. Cuando las personas cruzan esta brecha, la desigualdad media aumenta. Este aumento no es permanente, pero pueden pasar décadas para que retome su curso.

Los gobiernos deben contar con una estrategia que contenga el aumento de la desigualdad. En general, esto significa dos cosas. Una es asegurarse que el ingreso y los servicios esenciales se extiendan a la parte más pobre de la población. La segunda, más controvertida, es tratar el extremo superior de la distribución de ingresos, que en

muchos casos presenta gran acumulación de riqueza y parece vivir en un país diferente y mucho más rico. Compartir esta riqueza a través del sistema tributario y programas de gasto apropiados, incluida la financiación de la prestación de servicios y la inversión del sector público, es parte importante de la cohesión social y política y por ende de la sostenibilidad del proceso de crecimiento. Aquí se requiere el juicio. Llevada al exceso, la redistribución puede perjudicar los incentivos y disuadir la inversión y la asunción de riesgos.

*“En muchas formas, mientras más equitativo el crecimiento, es probable que sea más sostenible, pues habrá menos controversia, menos desacuerdo, menos resistencia y también hay una enorme cantidad de talento en la población que debe explotarse. Excluir algunas partes de la población, sea por género, edad o grupo étnico, de los beneficios del crecimiento, hace perder los talentos que tienen. Así, en mi opinión, no sólo es deseable que vayan juntos, sino útil” (Robert Solow).*

La desigualdad de oportunidades, por otra parte, no implica compensaciones y puede ser tóxica. Esto es así especialmente si se niegan sistemáticamente las oportunidades a un grupo por su grupo étnico, religión, casta o género. Tales injusticias socavan la paz social y activan el malestar político. A la larga pondrán en peligro la aceptación y descarrilará la estrategia de crecimiento de la economía.

La distribución de ingresos en economías exitosas de alto crecimiento fue muy variada: el coeficiente Gini de Botsuana en 1993 fue 0,61 y el de Indonesia 0,34. Pero todos mostraron un compromiso con la igualdad de oportunidades. El fracaso en este puntaje perjudica a la economía directamente, dejando talentos sub-explotados. Distorsiona también el patrón de inversiones.

La desigualdad de oportunidades también siembra peligros a largo plazo. Si se excluye a un grupo persistente y flagrantemente de los frutos del crecimiento, las probabilidades son que eventualmente hallará una forma de descarrilarlo. A la inversa, la evidencia de muchos países sugiere que las personas harán grandes sacrificios por el progreso económico si creen que sus hijos y nietos disfrutarán de una proporción justa de las recompensas.

¿Cómo pueden los gobiernos salvaguardar la igualdad de oportunidades y contener la desigualdad de ingresos? Este último objetivo puede atenderse mediante redistribución, por encima de los arreglos informales de participación que predominan a menudo en las familias extendidas y en las comunidades cerradas. La igualdad de oportunidades se atiende mejor proporcionando acceso universal a los servicios públicos como salud y educación y mediante sistemas meritocráticos en el gobierno y el sector privado.

*“No existe contradicción entre igualdad, redistribución y crecimiento. Muy al contrario. La prosperidad compartida no es sólo correcta moralmente; también le da a la gente la*

*oportunidad de salir de la pobreza, crea legitimidad para las políticas económicamente responsables y puede tener un efecto enriquecedor en el crecimiento y la prosperidad a largo plazo” (Carin Jämtin).*

## Lecciones Aprendidas

Al leer el Informe de la Comisión de Crecimiento dirigida por el Profesor Spence, sería conveniente repasar brevemente las principales lecciones aprendidas respecto a los elementos que condujeron al crecimiento alto y sostenido.

Los 13 países lograron crecer a tasas altas y sostenidas basadas en:

- Estabilidad macroeconómica.
- Tasas de inversión y de ahorro elevadas (por lo general por encima del 25%).
- Tasas de inversión pública en infraestructuras elevadas (por encima del 7% del PIB).
- Inversión en capital humano: educación, capacitación y salud (por encima del 7% del PIB).
- Apertura económica (comercial y financiera).
- Gobierno eficaz (servicio civil meritocrático, plantel de funcionarios bien pagados, etc.)

Los países crecieron durante más de 25 años a tasas del 7% gracias a que supieron concentrarse en las políticas importantes y prioritarias.

Un aspecto importante que conviene rescatar del Informe es que al analizar un conjunto de ingredientes a ser tenidos en cuenta para lograr el crecimiento alto y sostenido, los integrantes de la Comisión para el crecimiento advierten que no existe una única manera de lograr este objetivo. Sugieren más bien que los países deben arriesgarse, ensayar y aprender del éxito y de los errores. Es decir, cruzar el río sintiendo las piedras.

En 1960 Deng Xiaoping, al reconocer el fracaso de las reformas comunistas de Mao, sentenció una frase que define integralmente la filosofía acerca del pragmatismo económico: “No importa de qué color sea el gato, blanco o negro, lo importante es que cace ratones”.