

Espuelas del crecimiento

Las lecciones de los brotes de crecimiento de los países en desarrollo

Simon Johnson, Jonathan D. Ostry y Arvind Subramanian

LOS ECONOMISTAS de hoy están de acuerdo en que las instituciones económicas generales —como los bancos centrales y los sistemas judiciales, que definen las reglas de juego de las transacciones económicas de la sociedad— son piezas críticas para un crecimiento sostenido a largo plazo. La solidez institucional conlleva la eficacia de los derechos de propiedad y de los mecanismos de exigibilidad contractual, promotores de la inversión y la eficiencia. Pero, ¿qué pasa cuando las instituciones económicas adolecen de debilidades agudas, como sucede en la gran mayoría de los países de bajo ingreso? Transformarlas es una tarea lenta y ardua. A falta de instituciones fuertes, ¿hay otras espuelas del crecimiento?

Este artículo analiza episodios de desarrollo en países con instituciones generales débiles para entender qué factores promueven un crecimiento sostenido aun en condiciones inicialmente poco propicias. Obviamente, si no hubiera excepciones a lo que podríamos describir como una visión institucional rígida del desarrollo sería casi imposible sacar conclusiones provechosas, pero afortunadamente ese no es el caso: analizando las últimas cuatro décadas, encontramos una serie de países que gozaron de un crecimiento rápido y sostenido aunque sus instituciones originales parecían frágiles.



Concretamente, estudiamos 47 países en desarrollo que experimentaron un crecimiento ágil en algún momento después de la segunda guerra mundial y nos centramos en 43 que tuvieron un episodio de crecimiento sustancial y sostenido con instituciones inicialmente débiles. Los datos parecen indicar que este último grupo también logró mejorar la calidad de las instituciones generales durante el episodio de crecimiento, gracias a una especie de círculo virtuoso de medidas de política (fiscales, cambiarias y comerciales, y también relacionadas con la enseñanza y el costo de hacer negocios) que pusieron en marcha el crecimiento pese a la fragilidad institucional. Comenzó así una etapa de crecimiento sostenido y fortalecimiento de las instituciones que posiblemente haya servido de base para afianzar las perspectivas de crecimiento a largo plazo.

De ese análisis extraemos lecciones sobre las políticas que parecen ser especialmente eficaces como promotoras del crecimiento —es decir, las que estuvieron presentes en la mayoría de los casos exitosos y ausentes en los países que no alcanzaron un crecimiento sostenido— y esbozamos algunas implicaciones para su concepción. La metodología empleada está a mitad de camino entre una regresión y un estudio de caso, de modo que las conclusiones son indicativas y no determinantes de la causación (véase un estudio conexo sobre la duración de los brotes de crecimiento en Berg *et al.*, 2006).

Episodios de crecimiento sostenido

Nuestro estudio se basó en el trabajo de Ricardo Hausmann, Lant Pritchett y Dani Rodrik (2004) que determinó que las aceleraciones del crecimiento eran impredecibles y que era sorprendente la escasez de los casos en que la reforma había conducido a un crecimiento sostenido. Entonces decidimos tomar dos grupos de países, y los comparamos entre sí y con una muestra de todos los países en desarrollo. Ambos grupos registraron aceleraciones del crecimiento de por lo menos 2 puntos porcentuales per cápita; un crecimiento sostenido de por lo menos 3½% per cápita durante siete años, y un nivel de ingresos posterior a la aceleración que superaba el máximo previo a la misma. Como lo que nos interesa sobre todo es entender cómo pudieron sustentar el crecimiento los países con instituciones originalmente débiles, excluimos a los que ya tenían instituciones fuertes en 1960 (como Botswana, India, Mauricio y Sri Lanka, por ejemplo, pese a que los datos distan de ser perfectos).

En el primer grupo —países con crecimiento sostenido (PcCS)— el crecimiento per cápita se mantiene por encima del 3% después de siete años; en el segundo —países sin crecimiento sostenido (PsCS)—, se sitúa por debajo del 3% después de siete años. Lo que nos interesa es saber qué distingue a un grupo del otro cuando el elemento que tienen en común



es la debilidad institucional general al comienzo del brote de crecimiento.

El gráfico 1 presenta el crecimiento de los países de la muestra en referencia al *nivel inicial de las instituciones políticas*, medido según las restricciones al ejercicio del Poder Ejecutivo (una calificación tomada del proyecto *Polity IV*). Aunque este indicador —que va de 1 (máximo de debilidad) a 7 (máximo de fortaleza)— refleja la calidad de las instituciones generales de carácter político, más que económico, los datos de la mayoría de los países indican que la debilidad institucional imperaba en ambos ámbitos en el momento en que el crecimiento se puso en marcha. Si bien no hay indicadores comparables de la calidad de las instituciones económicas generales al principio de los episodios de crecimiento de los PcCS, las estadísticas sugieren que el clima de inversión mejoró radicalmente en Corea (años sesenta), Singapur (años sesenta) y China (años ochenta) durante el brote de crecimiento (Banco Mundial, 1993). Si bien los datos no son lo suficientemente fidedignos como para extraer conclusiones más firmes, parecería que en la mayor parte de los PcCS la mejora de las instituciones económicas se produjo pronto, o sea, durante el primer quinquenio de aceleración del crecimiento.

El gráfico muestra que la mayoría de los PcCS, que aparecen representados por una abreviatura de tres letras, comenzó con instituciones políticas débiles (2,1 de promedio); es decir, peor que los PsCS (2,8 de promedio), representados por círculos. Un hecho que el gráfico no refleja es que los PcCS también parecen haber entrado en la etapa de aceleración del crecimiento con niveles de ingreso muy diferentes, y aun así varios han logrado sustentar ese impulso durante más de 35 ó 40 años. Por lo tanto, el crecimiento sostenido con instituciones inicialmente débiles parece no solo posible sino también potencialmente duradero.

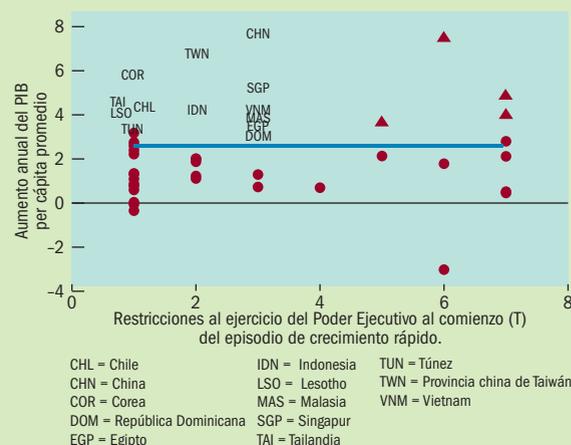
En términos generales, los PcCS han sabido manejar bien la *exportación de manufacturas*: el aumento promedio de la relación exportación de manufacturas/PIB durante los episodios de crecimiento fue de 36 puntos porcentuales. En algunos —Singapur, y en menor grado Corea y Malasia— ese aumento se produjo muy pronto (durante el primer quinquenio de aceleración). Indudablemente hubo una causalidad bidireccional entre la relación de exportación y el crecimiento, pero aun si el aumento rápido y temprano de las exportaciones fue una causa inmediata, cabe preguntarse cuáles fueron las políticas fundamentales que lo estimularon.

Una posibilidad obvia es el *tipo de cambio*. El gráfico 2 muestra la competitividad de los tipos de cambio, y la diferencia que se observa entre PcCS y PsCS es marcada. Aunque ambos grupos registraron una pequeña desalineación *promedio* (o sea, menos de 10% de diferencia entre el tipo de cambio efectivo y el que le correspondería al país de acuerdo con su nivel de ingreso) teniendo en cuenta la totalidad de la muestra, ese promedio oculta períodos de sobrevaloración muy fuerte en los PsCS, pero en general no en los PcCS. Esto puede observarse en la representación de los episodios de máxima sobrevaloración de cada país incluido en la muestra; obviamente, la incidencia de grandes sobrevaloraciones fue mucho mayor en los PsCS (representados por círculos) que en los PcCS (representados por su abreviatura) y bien puede haber sido un factor crítico

Gráfico 1

Imparables

Muchos de los países con crecimiento sostenido comenzaron con instituciones débiles.



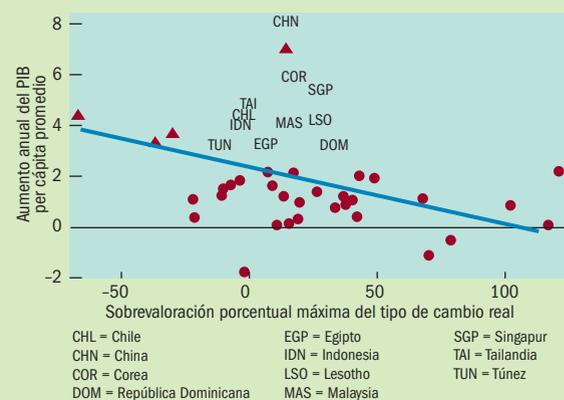
Fuentes: Base de datos del Banco Mundial sobre los indicadores del desarrollo mundial, y proyecto *Polity IV*.

Nota: En ambos gráficos se utiliza la siguiente notación: los países que comenzaron con instituciones débiles están representados por una abreviatura si experimentaron un crecimiento sostenido, y por un círculo en caso contrario; mientras que los países que comenzaron con instituciones sólidas están representados por un triángulo (véanse las definiciones en el cuerpo del artículo). T indica el inicio de la aceleración del crecimiento según la definición de Hausmann, Pritchett y Rodrik (2004), o el año 1970 en el caso de los países sin aceleraciones. La tasa de crecimiento es el promedio calculado durante el período que va de T al último período sobre el que hay datos.

Gráfico 2

Acierto monetario

Los países con crecimiento sostenido evitaron sobrevaloraciones monetarias prolongadas.



Fuentes: Base de datos del Banco Mundial sobre los indicadores del desarrollo mundial, y estimaciones del personal técnico del FMI.

Nota: La sobrevaloración se mide como el residuo de una regresión del tipo de cambio real respecto del ingreso per cápita, medido según la paridad del poder adquisitivo.

para la sostenibilidad de los episodios de crecimiento alimentados por el aumento de la exportación de manufacturas.

Hasta cierto punto, es probable que la ausencia de sobrevaloración —posible promotora de la exportación de manufacturas— haya tenido que ver con la ausencia de inestabilidad macroeconómica. De hecho, los PcCS suelen tener gobiernos más pequeños y mayor prudencia fiscal, y una de las consecuencias en esta muestra ha sido menos inflación que los PsCS y

menos inestabilidad macroeconómica (medida indirectamente por las primas del tipo de cambio paralelo, por ejemplo).

Otro factor que quizás haya promovido la exportación es la **liberalización del comercio exterior**. Pero en términos generales la liberalización es mucho más marcada entre los PcCS que entre los PsCS. Sin dejar de reconocer que algunos PcCS no liberalizaron la importación —y que por ende la liberalización comercial no es una condición necesaria para el crecimiento de la exportación—, la experiencia de Corea, Indonesia, Malasia, Singapur y la provincia china de Taiwan parece demostrar lo contrario. Incluso países con una importación relativamente poco liberalizada como China y Vietnam tomaron medidas decisivas para incentivar la exportación de manufacturas por otras vías. En términos agregados, el promedio porcentual de años que un país ha mantenido un régimen comercial abierto (desde que el crecimiento comenzó a acelerarse) es del 58% en el caso de los PcCS y menos de la mitad de esa cifra en el grupo de los PsCS.

Es necesario plantearse también si el acceso a las **oportunidades económicas** —representado, por ejemplo, por indicadores del rendimiento escolar— ayudó a los PcCS. Es interesante comprobar que los PcCS han tenido generalmente niveles más altos de rendimiento escolar (tanto primario como secundario) y niveles más bajos de desigualdad que los PsCS, lo que nos lleva a pensar que la debilidad inicial de las instituciones políticas —un factor común de esta muestra— quizás haya coexistido con una mayor igualdad de oportunidades.

Aunque en los PcCS el crecimiento comenzó con instituciones políticas endebles, con el tiempo estos países parecen haberse beneficiado de un proceso de fortalecimiento recíproco gracias al cual las instituciones mejoraron a medida que se iban

adoptando políticas en las esferas enumeradas arriba. El **riesgo de inversión**, que refleja el riesgo de expropiación, la facilidad de repatriación de utilidades y las demoras de pago —proporcionando una medida indirecta de la calidad de las instituciones económicas generales—, disminuyó sustancialmente en los PcCS entre mediados de la década de 1980, que es el primer período sobre el que disponemos de datos, y la actual. El afianzamiento de las instituciones económicas, a su vez, se transmitió a las instituciones políticas en los PcCS (medido según las restricciones al ejercicio del Poder Ejecutivo), mientras que en los PsCS sucedió lo contrario. Esto pone de manifiesto que las instituciones no son inmutables sino susceptibles a los cambios de la situación económica y de las medidas de política, y que por lo tanto la calidad de las instituciones generales no es un obstáculo permanente al crecimiento a largo plazo. Un número considerable de países con crecimiento sostenido ha logrado encontrar dentro del ámbito de las políticas espacio suficiente para mejorar las instituciones paulatinamente y sentar así las bases para un crecimiento sólido a mediano plazo.

Lo que puede aprender África

¿Qué implicaciones podría tener este estudio para otros países en desarrollo, especialmente en África? El cuadro presenta un grupo de países de África subsahariana con un desempeño económico prometedor y los compara con los PcCS (y con otros países del continente y del mundo en desarrollo); la utilidad de esta comparación radica en que África hoy en día enfrenta problemas parecidos a los que afrontaron los PcCS. En términos de las **instituciones económicas**, medidas en función del riesgo de inversión que indica la primera columna, el promedio del

Panorama prometedor

Algunos países africanos encierran un gran potencial si se los compara con países en desarrollo que han logrado un crecimiento sostenido¹.

	Indicadores de las instituciones generales		Desempeño económico			Posibles espuelas del crecimiento						
	Instituciones económicas	Instituciones políticas	Crecimiento	Exportaciones		Principales características de los casos recientes de crecimiento sostenido con instituciones originalmente débiles						
				Promedio 10 últimos años ⁴ (porcentaje)	Export./ PIB ⁵	Export. manufacturas/ PIB ⁵	Apertura comercial ⁶	Sobrevaloración de la moneda ⁷	Inflación ⁸	Enseñanza primaria ⁹	Enseñanza secundaria ⁹	Ayuda/ PIB ⁵
Burkina Faso	9,0	3,0	1,6	5,3	1,2	0,50	1,5	2,03	43,6	n.d.	11,9	3,3
Etiopía	7,0	3,0	4,0	7,9	0,9	0,83	-19,0	17,78	63,9	19,0	16,6	4,3
Ghana	6,8	4,0	1,9	27,5	4,8	1,00	-17,0	26,7	81,4	37,7	9,4	1,0
Malí	7,5	5,0	1,7	26,0	0,16	1,00	8,6	-1,4	57,0	n.d.	11,8	2,3
Mozambique	8,5	4,0	5,7	9,9	0,68	1,00	-3,7	13,4	98,9	13,3	32,0	0,7
Senegal	8,0	6,0	1,3	21,2	6,3	0,00	13,2	0,0	75,3	18,7	7,7	1,2
Tanzania	7,5	3,0	1,3	9,3	1,4	1,00	130,2	3,5	69,9	n.d.	12,2	2,3
Uganda	9,0	3,0	4,1	7,6	0,6	1,00	25,6	7,8	136,4	n.d.	11,1	1,1
Promedio	7,9	3,9	2,7	14,3	2,0	0,79	17,4	8,7	78,3	22,2	14,1	2,0
África subsahariana	7,5	3,7	1,4	26,0	5,6	0,48	12,6	12,9	90,9	38,8	11,1	1,4
Países con crecimiento sostenido (PcCS)	6,4	2,1	6,5	22,4	5,7	0,65	-13,5	9,1	96,0	34,3	5,1	0,2
Mundo en desarrollo	8,3	4,4	1,6	28,9	13,2	0,44	-6,1	8,3	99,0	60,4	7,0	0,7

Fuente: Compilación de los autores.

¹Los datos corresponden al último período declarado salvo en el caso de los PcCS, que llevan una nota aparte en cada columna.

²La calificación del riesgo, tomada de *International Country Risk Guide Economic Rating*, es la suma de tres componentes (viabilidad de los contratos, demoras en los pagos y repatriación de utilidades) y va de 0 (riesgo elevado) a 12 (riesgo bajo). En el caso de los PcCS, los datos se refieren a mediados de la década de 1980.

³Este indicador, tomado de la base de datos del proyecto *Polity IV*, evalúa la independencia operacional del Poder Ejecutivo nacional y va de 0 (ausencia de limitaciones) a 7 (máximo de limitaciones). En el caso de los PcCS, los datos se refieren al inicio del episodio de crecimiento (T).

⁴En el caso de los PcCS, los valores son promedios calculados durante el período de T a T+7 (indicadores del desarrollo mundial recopilados por el Banco Mundial).

⁵En el caso de los PcCS, los valores son promedios calculados durante el período de T a T+5 (indicadores del desarrollo mundial recopilados por el Banco Mundial).

⁶Este indicador combina cinco criterios (aranceles, barreras no arancelarias, prima en el mercado negro, monopolio estatal de exportaciones y sistema económico socialista) para medir la apertura. Se basa en el trabajo de Sachs y Warner (1995) actualizado por Romain Wacziarg y Karen Horn Welch. Va de 0 (régimen cerrado) a 1 (régimen abierto). En el caso de los PcCS, los valores son promedios calculados en el período de T a T+5.

⁷Este indicador muestra la sobrevaloración porcentual del tipo de cambio real en 2000. La sobrevaloración se mide como la desviación del tipo de cambio efectivo de país respecto de un tipo de referencia vinculado al ingreso per cápita nacional medido según la paridad del poder adquisitivo. En el caso de los PcCS, los valores son promedios calculados durante el decenio que va de T-5 a T+5.

⁸En el caso de los PcCS, los datos se refieren al último período (*International Financial Statistics*, FMI).

⁹Medida según la tasa bruta de matriculación (indicadores del desarrollo mundial recopilados por el Banco Mundial). En el caso de los PcCS, los datos se refieren al año T.

¹⁰Según el banco de datos *Doing Business* del Banco Mundial, y medidos como los costos per cápita, en dólares de EE.UU., de inaugurar una empresa. En el caso de los PcCS, los datos corresponden al último período.



grupo de países con desempeño prometedor (7,9 de puntaje) ya está por encima del que marcaron los PcCS a mediados de los años ochenta (6,4). En cuanto a las *instituciones políticas* (segunda columna), muchos de estos países africanos ya tienen un puntaje más alto que el que tenían los PcCS cuando comenzaron a crecer. Es posible que las instituciones ya no sean sólidas hoy, pero en ciertas partes de África podrían ser suficientemente propicias, sobre todo cuando se las compara con los PcCS al comienzo de la aceleración del crecimiento. Sin embargo, varios países africanos recién acaban de superar dilatadas contiendas civiles y su situación política actual es más complicada y menos parecida a la de los PcCS al borde del crecimiento. Otros se enfrentan a crisis sanitarias de una magnitud desconocida para los PcCS, de modo que la experiencia de estos quizá no sirva.

No obstante, desde el punto de vista del *desempeño de la exportación*, la relación exportación/PIB sigue siendo bastante baja en los países de África con una trayectoria económica prometedora, sobre todo en el caso de la exportación de manufacturas. Una de las razones de ello podría hallarse en las restricciones al comercio, pero los datos estándar (que son los que utilizamos) no apuntan en esa dirección, al menos cuando se compara a este grupo con los PcCS al comienzo de sus respectivas aceleraciones del crecimiento. Otra posible explicación sería una sobrevaloración de la moneda; aplicando ese criterio, el grupo africano sale desfavorecido en la comparación. Además, la sobrevaloración no parece reflejar un nivel excesivo de inflación, que se ve bien contenida en todos los países del cuadro y que de hecho es bastante baja en comparación con datos históricos.

En cuanto a otros factores, los *indicadores educativos* varían considerablemente, aunque las tasas de matriculación son más bajas entre los países africanos con un desempeño prometedor que entre los PcCS. Los índices de ayuda también son relativamente altos en el primer grupo, y eso puede haberle significado más oportunidades para incrementar el gasto en educación y otras inversiones sociales productivas. Quizá convendría analizar más a fondo los *costos de ingreso* de las empresas, menos favorables en los países africanos con desempeño económico prometedor que en otros países en desarrollo.

Cómo multiplicar el éxito

De los 43 países analizados, 12 experimentaron un crecimiento sostenido —episodios de 15 años o más— y durante ese lapso el grueso de este grupo vio mejorar la calidad de las instituciones económicas generales. Una característica fundamental que estuvo presente en todos los episodios fue un rápido aumento de la exportación (sobre todo de la manufactura). Las políticas que contribuyeron a promover la exportación y el crecimiento fueron la liberalización del comercio exterior, y la prevención de la sobrevaloración cambiaria y la inestabilidad macroeconómica, además de un promedio relativamente elevado de rendimiento escolar al inicio y un nivel de desigualdad inferior al de otros países en desarrollo. Los países con instituciones originalmente débiles que no lograron un crecimiento sostenido enfrentaban una profunda desalineación del tipo de cambio o inestabilidad macroeconómica, factores que pusieron freno a la expansión.

Estas conclusiones coinciden con la idea de que las instituciones económicas son un elemento central del crecimiento

sostenido a largo plazo. Al mismo tiempo, llevan a pensar que se podría crear un círculo virtuoso a través del cual el crecimiento y las políticas utilizadas para promoverlo producirían una transformación institucional positiva. Si bien no es posible formular conclusiones contundentes sobre los mecanismos en juego, podemos postular que el aumento de la exportación de manufacturas beneficia a un sector diverso de la población (a diferencia de lo que sucede cuando el crecimiento está basado

Se podría crear un círculo virtuoso a través del cual el crecimiento y las políticas utilizadas para promoverlo producirían una transformación institucional positiva.

en los recursos naturales), lo cual a su vez crea presión para mejorar las instituciones a una escala mayor.

Para los países de bajo ingreso, el énfasis en la estabilidad macroeconómica, la liberalización del comercio exterior y la prevención de la sobrevaloración del tipo de cambio podría sustentar una reacción autoalimentada gracias a la cual el aumento de la exportación de manufacturas crea presión para profundizar las reformas y el crecimiento. Más allá del análisis empírico aquí presentado, parece haber indicios —además de una sólida lógica económica— de que los intentos por mejorar la transparencia fiscal y reducir el costo de hacer negocios podrían surtir un efecto favorable no solo sobre el crecimiento y la estabilidad nominal sino también sobre las instituciones generales, presumiendo que estos cambios fortalecen dentro de cada país a los grupos interesados en la mejora institucional. ■

Simon Johnson es catedrático en la Facultad de Administración de Empresas del Massachusetts Institute of Technology. Jonathan D. Ostry es Asesor Principal y Arvind Subramanian es Jefe de División en el Departamento de Estudios del FMI.

Referencias:

- Acemoglu, Daron, y Simon Johnson, 2005, “Unbundling Institutions”, *Journal of Political Economy*, vol. 113 (octubre), págs. 949–95.
- Banco Mundial, 1993, *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy* (Washington).
- Berg, Andrew, Carlos Leite, Jonathan D. Ostry y Jeromin Zettelmeyer, 2006, “What Makes Growth Sustained?”, *mimeo* (enero), Fondo Monetario Internacional.
- Fondo Monetario Internacional, 2003, *Perspectivas de la economía mundial*, septiembre (Washington).
- Hausmann, Ricardo, Lant Pritchett y Dani Rodrik, 2004, “Growth Accelerations”, *NBER Working Paper 10566* (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research).
- Rodrik, Dani, Arvind Subramanian y Francesco Trebbi, 2004, “Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development”, *Journal of Economic Growth*, vol. 9 (junio), págs. 131–65.
- Sachs, Jeffrey, y Andrew Warner, 1995, “Economic Reform and the Process of Global Integration”, *Brooking Papers on Economic Activity*, vol. 1, págs 1–118.