

Crecimiento económico y desarrollo: una persistente confusión

Por Eduardo Gudynas y Carolina Villalba Medero | 6 de junio de 2007

En América Latina vuelve a confundirse desarrollo con crecimiento económico, y crecimiento económico con aumento de las inversiones y de las exportaciones. Estas mismas ideas han aparecido una y otra vez en los últimos cincuenta años, han sido objeto de diferentes críticas hasta perder credibilidad, pero resurgen. Para superar esta confusión es necesario replantear el debate sobre el desarrollo en todos sus planos.

En América Latina, los economistas tradicionales—y junto con ellos muchos políticos—insisten una y otra vez en la importancia clave del crecimiento económico como motor que asegurará el desarrollo y permitirá aliviar la pobreza. Esa idea se expresa no sólo de esa manera simplista sino también bajo formas a veces un poco más floridas. En unos casos se considera que el crecimiento económico sólo se alcanzará recibiendo inversiones externas o logrando fuertes flujos exportadores. Pero sea de una u otra manera, se pone el acento en la expansión económica como condición necesaria para poder atacar los problemas de la pobreza. Estas ideas se van deformando, se las reduce a fórmulas todavía más esquemáticas, y algunos de estos factores se convierten en fines en sí mismos. A lo largo de las últimas décadas esta reducción simplista fue revisada y criticada, pero siempre renace.

La teoría del crecimiento

Las posturas que sostienen que el crecimiento del producto interno bruto (PIB) es indispensable para reducir la pobreza siguen prevaleciendo. Ese aumento se lograría por medio de algunos factores clave, entre los cuales se destacan por lo general dos: más inversiones extranjeras y aumento de las exportaciones. Los dos aspectos están relacionados ya que se sostiene que el incremento de las exportaciones no son posibles con el ahorro interno y se necesitan importantes inversiones extranjeras.

Las instituciones financieras internacionales casi siempre han defendido la idea de que el crecimiento económico, empujado por la liberalización comercial y las inversiones, podría acabar con la pobreza. Por ejemplo, los economistas del Banco Mundial David Dollar y Aart Kraay publicaron un promocionado ensayo con un título explícito: “El crecimiento es bueno para los pobres” (Dollar y Kraay, 2000). La idea era sencilla: la expansión del comercio estimula el crecimiento económico y esto permite reducir la pobreza.

Posiciones como esa han mantenido vigente la vieja idea del crecimiento económico como eje central del desarrollo, aunque ahora asociado a la apertura económica, tanto para exportar más como para recibir las inversiones externas.

La búsqueda de inversiones

La importancia de atraer inversiones extranjeras para alimentar el crecimiento económico ha llegado al punto de caerse en simplificaciones, donde se termina afirmando que las inversiones son *necesarias* para combatir la pobreza. Se insiste tanto con esta idea que en la presentación del Balance Económico de América Latina y el Caribe del año 2005 por parte del secretario ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), José Machinea, se subrayó la necesidad de aumentar la inversión para hacer crecer el PIB, y que esa inversión debe ser lo suficientemente alta como para repercutir sobre el mercado de trabajo y desencadenar la caída del desempleo.

Sin duda la inversión es un aspecto importante en el desarrollo, pero la simplificación de las ideas hace que otros factores pasen desapercibidos, sean ignorados o queden condicionados por aquella. Por ejemplo, en el caso del empleo productivo, su creación por cierto requiere de un entorno macroeconómico favorable para los emprendimientos empresariales, pero la inversión por sí sola no es suficiente para solucionar ese tipo de problemas. Existen muchos ejemplos de enormes inversiones orientadas a sectores como la minería donde la generación de empleo es comparativamente pequeña. Además, posiciones como las de Machinea parecen reducir el complejo problema de la competitividad a una asociación simple con el flujo de las inversiones. Esa visión simplista sostiene que el incremento de la inversión es la forma de mejorar la competitividad y para que ello se produzca se hace hincapié en la necesidad de determinadas medidas para alentar el ingreso de capitales, como normas de propiedad intelectual, liberalización bancaria,



etcétera. Incluso las medidas que se toman en áreas productivas parecen quedar condicionadas a objetivos relacionados con el flujo de capital.

Con ese razonamiento, buena parte de la estrategia económica nacional queda relegada a un segundo plano bajo el gran paraguas de los flujos de capital. Esta idea está profundamente arraigada en América Latina. Ha sido puesta en práctica por gobiernos con estrategias convencionales, como el de Álvaro Uribe en Colombia, pero también por la izquierda, comenzando con la Concertación de Partidos por la Democracia en Chile y siguiendo con las medidas económicas del gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva en Brasil.

Otro ejemplo reciente se vive en Uruguay, donde el nuevo gobierno de izquierda del Frente Amplio está tomando una actitud proactiva para atraer inversiones porque según el ministro de Economía, Danilo Astori, la experiencia mundial aconseja salir a buscarlas porque “son muchas las oportunidades que tienen los inversores en el mundo”. El ejemplo que repetidamente se presenta como exitoso son las inversiones para construir una planta de celulosa en el río Uruguay, asumiendo que eso desencadenará un “enorme crecimiento de los puestos de trabajo”.

Justamente este caso ilustra los claroscuros de esta visión conceptual mínima. En la margen uruguaya del río Uruguay se está construyendo la planta procesadora de celulosa más grande de la región, a partir de una inversión realizada por la empresa finlandesa Botnia, y que se asegura supera los mil millones de dólares. El emprendimiento se encuentra en el centro de un persistente conflicto bilateral entre Uruguay y Argentina ya que grupos vecinales de este último país denuncian los impactos ambientales que podría tener ese tipo de plantas.

Desde el punto de vista contable uruguayo, un ingreso de dinero de ese porte sería más que remarcable. Pero las dificultades comienzan al quedar en evidencia que buena parte de la anunciada inversión en realidad será en maquinaria y bienes de capital cuya compra se realizará en otros países industrializados, incluyendo la propia Finlandia. Por lo tanto, una proporción significativa de esa inversión quedará en otros sitios y nunca llegará a Uruguay. La inversión “neta” que recibirá el país es motivo de debate, ya que no existe una agencia estatal independiente que pueda analizar esos aspectos. Se ha estimado que de los mil doscientos millones de dólares de inversión comprometida unos ochocientos millones no llegarán a Uruguay.

Pero, además, existen efectos colaterales y externalidades que deberían ser sopesados al considerar cualquier inversión. No se ha analizado cuánto se deberá restar a la inversión finlandesa por costos debido a posibles impactos ambientales, reducción de turistas en la zona y desaparición de la pesca artesanal.

Finalmente, el equipo económico uruguayo también defiende esas inversiones por la generación de empleo. El emprendimiento de Botnia ha llegado a movilizar a casi mil quinientos obreros en el pico de la fase de construcción, pero esa etapa ya se ha superado, y el empleo no dejado de caer desde entonces. En momentos de operación regular se estima que la planta ofrecerá poco más de trescientos puestos de trabajo. Es un típico caso de una enorme inversión para exportar *commodities* y que genera comparativamente poca mano de obra pero altos impactos sociales y ambientales. Otros casos similares son las inversiones orientadas a la extracción de hidrocarburos en Ecuador y Perú o los nuevos proyectos mineros en Perú y Argentina.

Relaciones complejas

Estos y otros ejemplos demuestran que los razonamientos simplistas que vinculan inversiones y exportaciones con crecimiento económico para reducir la pobreza siguen siendo extendidos y vigorosos. Pero ya existe mucha evidencia empírica que obliga a ser mucho más cauteloso.

El crecimiento de las exportaciones ha coincidido con un aumento del PIB per capita solamente en unos pocos países: Chile, Costa Rica, Colombia, El Salvador y República Dominicana (considerando los crecimientos promedios de 1985 a 2005, según CEPAL, 2006). En otros países, como Panamá y Uruguay, tuvo lugar un proceso casi opuesto a la teoría ya que se incrementó el PIB per cápita mientras sus exportaciones aumentaron poco (a tasas por debajo del promedio del continente de 6% anual). Pero es particularmente impactante que muchos países latinoamericanos registraron aumentos de las exportaciones pero el PIB per capita apenas mejoró (por debajo del promedio continental de 1.1% anual durante esas dos décadas). Esa situación también es contraria a la teoría convencional, y en esa circunstancia se encuentran países como Brasil, Argentina y México.

Esos casos ofrecen enseñanzas adicionales que también van en contra de las posturas convencionales. Brasil no sólo es un gran exportador, sino que además es el mayor captador de inversión extranjera directa en la región, y a pesar de todo eso sus tasas de crecimiento económico han sido muy modestas. México no sólo es el mayor exportador latinoamericano, sino que además es el que tiene la más alta proporción de bienes manufacturados. Esas economías apenas crecieron, y siguen manteniendo altos niveles de pobreza (en el orden del 38% en Brasil en 2003, y 37% en México en 2004).

El aumento de las exportaciones y alto ingreso de inversiones tampoco asegura generar más empleos. Por ejemplo, si bien Brasil es el país latinoamericano que más inversión externa

atrae, los aumentos registrados entre 1990 y 2003 no siempre estuvieron asociados a un incremento en el empleo. Más aún, en 1990 la tasa de desempleo era de sólo 4.3% y se recibía un pequeño flujo de inversión extranjera (324 millones de dólares). Sin embargo en 2003, frente a una inversión mucho más alta, 9.894 millones de dólares, el desempleo subió a 12.3%. Observando fríamente estos indicadores de Brasil podría decirse que, al contrario, a mayor inversión se desencadena mayor desempleo. Ésta es, sin duda, una posición aventurada y así como no puede afirmarse que mayor inversión traiga mayor desempleo tampoco es posible afirmar que como consecuencia de ella el empleo aumente. Pero deja en claro que las relaciones entre inversión y empleo son mucho más complejas.

Factores como la inversión o las exportaciones por sí solos no pueden lograr descensos significativos de la tasa de desempleo o en el número de pobres, como han argumentado por años muy destacados economistas. No existen relaciones causales directas de unos sobre otros, y siempre es clave el papel que desempeñan los Estados en manejar esos procesos y los mecanismos de redistribución de riqueza y compensación que aplican. La insistencia en reducir al crecimiento económico la dinámica del desarrollo se presenta muchas veces como signo de sensatez, aunque en realidad es de simplificación.

Finalmente, la idea de solucionar los problemas de la pobreza y la desigualdad por el “goteo” del crecimiento económico implicaría esperar por décadas para lograr mejoras sustanciales. Un estudio de la Fundación para la Nueva Economía toma el promedio del crecimiento económico de diferentes países entre 1980 y 2001 y a partir de ese aumento calculó el tiempo necesario para alcanzar el mismo nivel de distribución de la riqueza que la Unión Europea (Woodward y Simms, 2006). Es así que Brasil, con una tasa de crecimiento económico que promedió 0.5%, deberá esperar 304 años, México 187 años y Colombia 138 años. Chile, con una tasa promedio de 3.3%, requerirá 38 años.

La historia del debate

La ilusión de resolver la pobreza gracias al crecimiento económico ha sido matizada y cuestionada en muchas ocasiones. Recordemos algunos ejemplos. Entre los más recientes, Bernardo Kliksberg enumera diez falacias sobre los problemas sociales en América Latina, donde el tercer puesto lo ocupa la idea de que el crecimiento económico por sí solo basta para mejorar la calidad de vida de la gente. Kliksberg (2000) afirma que el crecimiento económico es sólo un medio, y como tal no puede ser convertido en un fin en sí mismo.

Años antes, Albert Hirschman alertaba en un artículo clásico que en la década del ochenta, cuando casi todos los aspectos

económicos empeoraron, algunos países lograron de todas maneras mejorar varios indicadores sociales en salud y educación. Por esta razón Hirschman concluye que el “progreso económico” tiene una conexión intermitente con lo que llama “progreso político”. Las relaciones a veces son de causalidad de uno sobre otro, pero en otras ocasiones pueden oponerse, aunque son más comunes las interacciones complejas e intrincadas (Hirschman, 1994).

Otro ciclo de cuestionamientos ocurrió aún más temprano, desde mediados de la década del sesenta. En aquel entonces dominaba una idea todavía más simple donde se igualaba directamente crecimiento económico sin más. Esas ideas comenzaron a ser cuestionadas, y un importante número de analistas sostuvo que el problema para los países del Sur no es el crecimiento sino el desarrollo, una opinión que se escucha muy poco en la actualidad. Así comenzó un florido debate sobre el desarrollo, incorporando discusiones sobre el desarrollo social, la generación del empleo, la composición y distribución del crecimiento, y la necesidad de incorporar instrumentos que generen equidad (véase la excelente revisión histórica de Arndt, 1987).

En una recordada conferencia ofrecida en 1969, Dudley Seers señaló que todos fueron muy tontos al confundir desarrollo con desarrollo económico, y desarrollo económico con crecimiento económico. Agregó que también fue infantil asumir que el incremento en el ingreso nacional, si ocurre más rápido que el crecimiento de la población, tarde o temprano llevará a la solución de los problemas sociales y políticos. Seers agregó que parecería como si el crecimiento económico no sólo falla en resolver las dificultades políticas y sociales sino que ciertos tipos de crecimiento pueden causar esos problemas (basado en Arndt, 1987). Esos duros cuestionamientos tuvieron un eco importante tanto en la academia como en las instituciones que trabajan en temas de desarrollo, pero una vez más esas voces fueron desoídas, y la fé en el crecimiento económico reapareció durante los años del Consenso de Washington.

El debate debe ser sobre el desarrollo

En la actualidad se sigue sumando evidencia de las limitaciones que desencadena confundir inversiones, exportaciones o crecimiento económico con desarrollo. La posición pasiva que asume un “goteo” o “chorreo” del crecimiento hacia los sectores más pobres no funciona en la práctica, además de ser política, social y moralmente cuestionable.

Muy por el contrario, las estrategias convencionales que se siguen aplicando sólo logran el crecimiento económico a costa de mantener o profundizar las desigualdades (Sánchez Parga,

2005). Además de los problemas en el frente social se suma la incompatibilidad ecológica de la idea del crecimiento económico continuado. Eso se debe a que los recursos naturales son finitos y que la capacidad de amortiguación ambiental de los ecosistemas también está acotada. El énfasis en una estrategia financiera no crea por sí misma instrumentos de apoyo a los grupos marginados, ni desemboca en medidas de redistribución de la riqueza. Ese tipo de instrumentos deben ser creados y puestos en práctica por el Estado con una activa participación social.

La visión ortodoxa del crecimiento económico presta poca atención a ese tipo de componentes y apenas acepta que se los aplique como medidas paliativas de los impactos sociales, cuando en realidad se debería vertebrar una estrategia de desarrollo desde las demandas sociales. En su versión más exitosa, se apuesta a tomar parte de ese "goteo" del crecimiento económico para financiar medidas compensatorias y paliativas en el campo social.

Por lo tanto, es necesario ampliar el debate sobre las exportaciones, las inversiones y el crecimiento económico a un temario mucho más amplio. La problemática del desarrollo es mucho más amplia que promover los embarques de exportación o agilizar los flujos de capital. Es indispensable volver a enfocar esa discusión en los problemas del desarrollo para no quedar atrapados no sólo dentro de la economía sino dentro de una particular línea de pensamiento en esa disciplina. Es hora de que la temática de desarrollo vuelva al centro de la escena en todas sus dimensiones, tanto las económicas como las sociales y ambientales.

Eduardo Gudynas y Carolina Villalba Medero son analistas en CLAES - D3E (Desarrollo, Economía, Ecología, Equidad – América Latina) en <http://www.globalizacion.org/>. El presente artículo está basado en parte en un texto publicado en la Revista del Sur, No. 165, mayo de 2006.

RECURSOS

Arndt, H.W. 1987. *Economic development. The history of an idea*. Chicago, University Chicago Press.

CEPAL. 2006. *Espacios iberoamericanos*. CEPAL y Secretaría General Iberoamericana, Santiago de Chile.

Dollar, D. y A. Kraay. 2000. *Growth is good for the poor*. World Bank, Policy Research Department, Washington.

Hirschman, A.O. 1994. "La conexión intermitente entre el progreso político y el económico". *Estudios Públicos*, Santiago de Chile, 56: 5-14.

Kliksberg, B. 2000. "Diez falacias sobre los problemas sociales de América Latina". *Socialismo y Participación*, Lima, 89: 49-75.

Rodríguez, F. y D. Rodrik. 2000. "Trade policy and economic growth: a skeptic's guide to the cross-national evidence". *NBER Macro Annual 2000* (B. Bernanke y K. Rogoff, comp.), Cambridge, National Bureau Economic Research.

Sánchez Parga, J. 2005. "Sin (creciente) desigualdad no hay crecimiento económico". *Socialismo y Participación*, Lima, 99: 11-27.

Publicado por el Programa de las Américas del Centro de Relaciones Internacionales (IRC, www.irc-online.org). Copyright © 2007, International Relations Center. Todos derechos reservados.

The Americas Program

"Un Nuevo Mundo de Acción Ciudadana, Análisis, y Alternativas Políticas"

Fundado en 1979, el IRC es un centro de estudios políticos, sin fines de lucro, pequeño pero dinámico cuyo objetivo principal es ayudar a forjar una nueva agenda de relaciones exteriores para el gobierno y los ciudadanos de EE.UU.-una que haga de Estados Unidos un líder global y vecino más responsable. Para mayores informes sobre nuestro Programa de las Américas, visite www.americaspolicy.org.

Cita recomendada:

Eduardo Gudynas y Carolina Villalba Medero, "Crecimiento económico y desarrollo: una persistente confusión," Programa de las Américas (Silver City, NM: International Relations Center, 6 de junio de 2007).

Dirección en el Internet:

<http://www.ircamericas.org/esp/4291>

Información de producción:

Escritor: Eduardo Gudynas y Carolina Villalba Medero

Redacción: Laura Carlsen

Producción y diseño: Chellee Chase-Saiz