



Mauricio

Un estudio de caso

Arvind Subramanian

“Y parecen aceptar (los partidos políticos de Mauricio) que, al término de la jornada, les quedará lo mismo con que comenzaron: una colonia agrícola —creada por el imperio en una isla vacía cuyo destino ha sido siempre formar parte de algo mayor— a la que ahora se le ha dado una cosa llamada independencia y se le han soltado las amarras, un barracón imperial abandonado, incapaz de autonomía económica o cultural.”

“Tienen gran confianza (los mauricianos) en sus derechos, su voto, el poder de sus opiniones”

—V.S. Naipaul,
The Overcrowded Barracoon

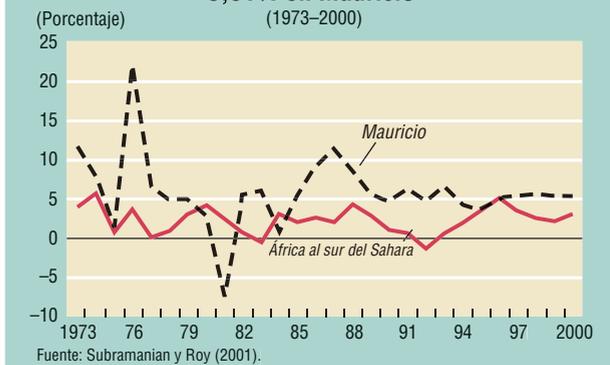
POCOS PAÍSES de África al sur del Sahara han conseguido niveles de vida elevados. Una excepción notable es Mauricio. Y sin embargo, el economista y Premio Nobel James Meade —autoridad en estos temas— había profetizado a principios de los años sesenta que las perspectivas de desarrollo de Mauricio eran escasas, que había grandes probabilidades de fracaso porque la economía dependía en alto grado de un solo cultivo (el azúcar), era vulnerable a las perturbaciones de la relación de intercambio, tenía un crecimiento demográfico elevado, y no se descartan las tensiones entre grupos étnicos. La historia —más bien, Mauricio— ha demostrado que ese pronóstico negativo era totalmente erróneo.

¿Podemos atribuir el éxito de Mauricio a las condiciones iniciales favorables, la adopción de políticas acertadas —sobre todo la apertura al comercio y la inversión extranjera—, las sólidas instituciones nacionales u otros factores?

Logros

Entre 1973 y 1999, el PIB real de Mauricio creció a una tasa anual media del 5,9%, frente al 2,4% correspondiente al conjunto de África al sur del Sahara (véase el gráfico). El ingreso del ciudadano medio de Mauricio se triplicó con creces en un periodo de 40 años, en tanto que el ingreso del africano medio aumentó sólo un 32%.

La tasa anual media de crecimiento del PIB fue del 2,38% en África al sur del Sahara, 5,91% en Mauricio (1973-2000)



La mejora de los indicadores de desarrollo humano resulta igualmente impresionante. La esperanza de vida al nacer pasó de 61 años, en 1965, a 71 años en 1996; de 1980 a 1996, la matrícula en la escuela primaria pasó de 93 a 107 por cada 100 niños en edad escolar, en tanto que en el resto de África bajó de 78 a 75. La brecha del ingreso entre el mauriciano más rico y el más pobre se ha reducido considerablemente; el coeficiente de Gini (medida de la desigualdad del ingreso en la que 0,0 representa igualdad total y 1,0 significa desigualdad total) bajó del 0,5 en 1962 al 0,37 en 1986-87.

Se han alcanzado tasas de crecimiento elevadas en condiciones macroeconómicas estables. Entre 1973 y 2000, la inflación anual de los precios al consumidor se situó en un promedio de 7,8%, mientras que rebasaba el 25% en el conjunto de África al sur del Sahara. La tasa de desempleo de Mauricio disminuyó desde casi el 20%, en 1983, al 3% al final de los años ochenta, aunque desde entonces ha crecido hasta superar el 7%.

La protección social en Mauricio es parecida a la que existe en los países industriales: fuerte y activa presencia de los sindicatos que participan en negociaciones colectivas centralizadas y prestaciones generosas de la seguridad social sobre todo para ancianos y funcionarios públicos. La protección social se manifiesta también mediante controles sobre los precios, especialmente para diversos artículos de especial incidencia social. Sin embargo, en comparación con los países miembros de la OCDE, la generosidad de los programas sociales no ha exigido hasta ahora impuestos elevados, circunstancia que obedece a un fuerte crecimiento y a características demográficas favorables, pues hay una gran proporción de población en edad de trabajar.

Condiciones iniciales

¿Ha crecido Mauricio más rápido porque recibió un legado favorable? Puede obtenerse una respuesta retrospectiva basada en indicadores que son importantes para el crecimiento a largo plazo. En el cuadro 1 se muestra la situación de Mauricio con

respecto a dichos indicadores frente a la de otros países. Por un lado, varios factores —especialmente el nivel inicial de ingreso, la geografía y la dependencia con respecto a un producto básico— crearon un freno para el crecimiento a largo plazo. Por ejemplo, Mauricio se encuentra en desventaja por estar más alejado de los mercados mundiales que el país africano medio, un 25%-30% más. Por otro lado, la evolución demográfica favorable y los niveles iniciales muy altos de capital humano han estimulado el crecimiento. Un análisis más detallado indica que, en conjunto, las desventajas sobrepasan las ventajas; así, las condiciones iniciales frenaron el crecimiento aproximadamente un punto porcentual en relación con el país africano medio y casi dos puntos porcentuales en relación con las economías en desarrollo de crecimiento más rápido en Asia oriental.

Estrategia de globalización

Puede que el aspecto más interesante del desarrollo de Mauricio sea la estrategia que ha adoptado para el comercio y el propio desarrollo. En cierto sentido, Mauricio puede considerarse como prueba de que la apertura y la adopción de la globalización son indudablemente beneficiosas. Desde mediados de los años ochenta, el volumen de bienes importados y exportados por Mauricio ha crecido rápidamente, a tasas anuales del 8,7% y 5,4%, respectivamente. Su coeficiente de apertura (es decir, el comercio de bienes como proporción del PIB) ha pasado de alrededor del 70% al 100%, mientras que el coeficiente de apertura de África se ha estancado en torno al 45%. El crecimiento de la exportación de manufacturas ha sido especialmente dinámico y tiene su origen sobre todo en la zona franca industrial de Mauricio.

Hay tres explicaciones posibles del impresionante crecimiento del comercio: primero, la política comercial liberal; segundo, las medidas de política comercial que, aunque in-

Cuadro 1
¿Contó Mauricio con mejores condiciones iniciales que otros países en desarrollo?

	Mauricio	África	Economías en desarrollo de crecimiento rápido ¹	Otro países en desarrollo
Avance del PIB ²	8,72	7,29	7,90	7,85
Esperanza de vida en años (1970)	60,40	41,60	57,10	51,90
Fraccionamiento etnolingüístico ³	0,58	0,64	0,42	0,32
Crecimiento de la población ⁴	0,97	-0,09	0,82	0,33
Productos básicos como parte de la exportación	0,29	0,18	0,09	0,12
Porción del territorio con clima tropical	1	0,89	0,69	0,59
Litoral ⁵	0	0,33	0	0,11
Lejanía de los centros económicos mundiales (kilómetros) ⁶	11.249	9.183	9.464	8.633

Fuentes: Jeffrey D. Sachs y Andrew M. Warner, 1997, "Sources of Slow Growth in African Economies," *Journal of African Economies*, vol. 6, págs. 335-76, y cálculos del autor.

¹China, Hong Kong (RAE), Indonesia, Malasia, Singapur y Tailandia.

²Logaritmo del PIB real por población económicamente activa en 1965.

³Probabilidad (en 1960) de que dos personas elegidas al azar en un país no pertenezcan al mismo grupo étnico o lingüístico.

⁴Crecimiento de la población en edad de trabajar menos el crecimiento de la población total entre 1965 y 1990.

⁵El valor 0 indica salida al mar. En los grupos de países, la cifra indica el porcentaje de países sin salida al mar.

⁶Distancia media a los países clientes ponderada por la proporción del PIB de los exportadores en el mundo.

tervencionistas, no han distorsionado los incentivos a favor del sector que compite con las importaciones; tercero, la apertura a la inversión extranjera directa.

La primera explicación no concuerda con los hechos. En los años setenta y ochenta, el nivel de protección en Mauricio era elevado y afectaba a toda la economía. En 1980, el arancel medio sobrepasaba el 100% y seguía siendo muy elevado a fines de los ochenta, 65%. Más aun, hasta los años ochenta, existían importantes restricciones cuantitativas en forma de licencias de importación, que abarcaban a casi el 60% de la importación.

Es evidente que, conforme a los criterios más usuales, Mauricio contaba con un régimen de importación muy restrictivo. Sin embargo, ¿por qué no se tradujo en un impuesto sobre la exportación y, así, en un impuesto sobre todo el comercio? No solo existía un mecanismo institucional efectivo —la zona franca industrial— sino que la propia política interna de Mauricio y la política de los países con los que comercia hicieron que el sector exportador obtuviera rendimientos muy elevados, separándolo de hecho del resto de la economía y desalentando el desvío de recursos internos hacia el sector ineficiente de productos que competían con las importaciones. Primero, todos los insumos importados tuvieron entrada al país libre de derechos, de modo que no hubo elevados costos de los insumos que minasen la competitividad del sector de exportación en los mercados mundiales. Segundo, se ofrecieron varios incentivos fiscales a las empresas establecidas en la zona franca industrial, cuyo efecto fue subvencionar la exportación. Tercero, hasta mediados de los ochenta y en los años siguientes, las condiciones laborales en el sector de exportación fueron diferentes de las que prevalecieron en el resto de la economía (sobre todo en el sector de productos que competían con las importaciones): los empleadores en la zona franca gozaron de más flexibilidad para el despido de trabajadores, y las condiciones del trabajo en horas extraordinarias fueron más flexibles. Y lo que es más importante, aunque el salario mínimo era el mismo en la zona franca que en el resto de la economía, el salario mínimo para las mujeres se fijó por debajo del de los hombres. Dado

“En gran medida, ha sido la solidez de las instituciones mauricianas lo que ha contribuido al éxito económico”.

que en la zona se daba empleo a un número mucho más elevado de mujeres que de hombres, el nivel salarial inferior de las trabajadoras también subvencionó implícitamente las exportaciones, lo que alentó a los productores a concentrarse en labores de exportación más que en las del sector que competía con las importaciones.

Con todo, estas medidas intervencionistas no compensaron plenamente, de por sí, el sesgo antiexportación creado por la política de restricción de la importación. El acceso preferencial ofrecido por los socios comerciales de Mauricio en los sectores del azúcar, los textiles y la ropa, que en conjunto representaban en torno al 90% del total de las exportaciones mauricianas, también subvencionó implícitamente el sector de la exportación y, en gran medida, fue el que

sirvió para superar el sesgo antiexportación del régimen de importación (cuadro 2).

Desde que obtuvo su independencia en 1968, se garantizó a Mauricio cierto volumen de exportación de azúcar a la Unión Europea (UE) a un precio que, en promedio, se situó en torno a un 90% por encima del precio del mercado entre 1977 y 2000. El ingreso resultante que ha obtenido Mauricio ha significado, en promedio, un considerable 5,4% anual del PIB, elevándose en algunos años hasta el 13%. Desde el punto de vista macroeconómico, estos ingresos han desempeñado un papel vital a la hora de mantener el nivel elevado de la inversión y explican el motivo de que haya sido el ahorro interno, más que el externo, el que ha financiado la inversión interna durante el auge de la economía de Mauricio.

El acceso preferencial concedido a la exportación mauricana de textiles y ropa ha sido igualmente importante. El régimen internacional conocido como Acuerdo Multifibra (AMF) fue establecido por Estados Unidos y la Unión Europea para limitar la importación de textiles y ropa mediante la adjudicación de cuotas a los países. En consecuencia, las importaciones se distribuyeron entre los países productores de dichas mercancías, saliendo beneficiado Mauricio.

La tercera explicación relaciona el éxito del país con la apertura a la inversión extranjera directa, facilitada por la creación de una zona franca industrial. Esta zona, que ha sido un éxito

rotundo, transformó la economía de Mauricio. Desde 1982, el producto ha crecido en promedio un 19% anual, el empleo un 24% y la exportación un 11%. La zona franca representa el 26% del PIB, el 36% del empleo, el 19% de la masa de capital y el 66% de las exportaciones. Además, un análisis contable del crecimiento muestra la productividad excepcional que se alcanza en la zona. Durante 1983–99, el crecimiento total de la productividad de los factores en la zona franca ascendió en promedio a un 3,5%

Cuadro 2
Impuesto sobre la importación y subvención compensadora a la exportación
(Porcentaje)

	Impuesto a la importación ¹	Subvención a la exportación					Total	
		A través de la política interna ²		A través del acceso preferencial			Caso A	Caso B
		Caso A	Caso B	Azúcar	Ropa	Total		
Años ochenta	127	32	39	108	15	52	84	91
Años noventa	65	7	20	98	28	47	54	66

Fuente: Cálculos del autor.

¹Para obtener el efecto de la asignación de recursos, la protección se mide en valores efectivos, no nominales.

²La subvención que se obtiene de la política interna se refiere a las diferencias salariales entre la zona franca industrial y el sector manufacturero (caso A) y la economía (caso B).

anual, frente al 1,4% del conjunto de la economía. En los años noventa, el aumento de la productividad en la zona de exportación fue espectacular, pues el promedio se situó en el 5,4% anual.

Sin embargo, todas las explicaciones anteriores, aunque plausibles, no llegan verdaderamente a las raíces fundamentales de los resultados obtenidos por Mauricio en el comercio exterior y el crecimiento económico. Otros países en desarrollo han tenido oportunidades similares de comercio preferencial y también establecieron zonas francas especiales. Y muchos fracasaron mientras que Mauricio consiguió progresar. Es indudable que hay otras razones más profundas que explican el éxito de Mauricio.



Arvind Subramanian, Jefe de División en el Departamento de África del FMI.

renta económica, abusos y filtraciones debido a deficiencias en su administración.

Factores especiales

El análisis detallado de los resultados del crecimiento de Mauricio indica, sin embargo, que, incluso teniendo en cuenta el papel positivo que desempeñaron las instituciones, queda un componente importante sin explicar. Puede que haya algunos factores específicos de la situación de Mauricio que hayan desempeñado también un papel importante, entre ellos, la diversidad étnica del país y la forma en que se ha manejado.

Primero, algunas comunidades mantienen lazos importantes con el resto del mundo. Por ejemplo, la comunidad china atrajo la inversión de empresarios de Hong Kong que buscaban emplazamientos en el extranjero para

situar sus establecimientos textiles en un intento por evitar las cuotas impuestas sobre los textiles de Hong Kong. Segundo, la diversidad, concretamente la separación entre poderes económicos y políticos, contribuyó al equilibrio y evitó los impuestos excesivos sobre el sector azucarero (propiedad de la elite económica), principal generador de ingresos del país. Tercero, la diversidad desempeñó un papel importante en el desarrollo de las instituciones participativas. En el período que siguió a la independencia, era imprescindible, para conseguir un sistema participativo, que se calmaran los temores de una importante minoría que había expresado sus reservas con respecto al curso de la situación política y el consiguiente dominio de la mayoría. Las instituciones, a su vez, permitieron mantener el imperio de la ley y el respeto de los derechos de propiedad que han hecho de Mauricio un país atractivo para los inversores. Tal vez la clave del éxito económico haya sido la confianza que se creó entre los mauricianos en sus derechos, su voto y el poder de sus opiniones, importante logro político. **F&D**

Instituciones

En gran medida, ha sido la solidez de las instituciones mauricianas lo que ha contribuido al éxito económico (cuadro 3). Hay dos ejemplos que ilustran el papel de las instituciones nacionales. Mauricio logró superar a principios de los años ochenta los graves desequilibrios macroeconómicos que presentaba. De hecho, el ajuste macroeconómico estuvo en manos de tres gobiernos distintos de ideología divergente; esta circunstancia exigía consultas y el reconocimiento de la necesidad de alcanzar un consenso nacional en apoyo del ajuste. Es más, gracias a los valores de transparencia y de participación en la vida política, se mantuvo en pie un mecanismo de alerta temprana y de diálogo que permitió que los problemas económicos se solucionaran a medida que iban surgiendo. Segundo, es posible que las zonas francas que crearon otros países africanos hayan ofrecido el mismo tipo de incentivos a los inversores pero, a diferencia de las condiciones que imperaron en Mauricio, se vieron plagadas por problemas de búsqueda de

Cuadro 3
Calidad de las instituciones en Mauricio y otros países

Índice de calidad institucional	Mauricio	África	Países en desarrollo de crecimiento rápido	Otros países en desarrollo
ICRG ¹	7,23	4,54	6,86	4,29
Protección frente a la expropiación ²	8,06	5,75	8,54	6,47
Democracia ³	0,75	0,25	0,47	0,51
Índice de participación ³	0,8	0,30	0,49	0,44

Fuentes: International Country Risk Guide index, the PRS Group; Keith Jagers y Ted Robert Gurr, 1995, *Polity III: Regime Type and Political Authority, 1800-1994* [archivo electrónico] (Boulder, Colorado: Keith Jagers/College Park, Maryland: Ted Robert Gurr); Inter-university Consortium for Political and Social Research, distribuidor, 1996 (Ann Arbor, Michigan).

¹El índice ICRG (International Country Risk Guide) mide la calidad de las instituciones de gobierno que afectan los derechos de propiedad o la capacidad de emprender actividades económicas. Lo elabora una empresa privada que ofrece servicios de consultoría a los inversores internacionales.

²En el caso de Mauricio, el índice ICRG y el índice de protección frente a la expropiación son valores ajustados. La escala va del 0 al 10, y un valor más elevado indica mejor calidad institucional.

³El índice de participación mide el grado en que los grupos no de elite tienen acceso a las estructuras institucionales para expresar sentimientos políticos. Este índice, como el de democracia, tiene una escala de 0 a 1, y el valor más elevado indica mejor calidad.

Para mayor información sobre este tema, véase Arvind Subramanian y Devesh Roy, 2001, "Who Can Explain the Mauritian Miracle: Meade, Romer, Sachs, or Rodrik?" *IMF Working Paper 01/116* (Washington: Fondo Monetario Internacional) y el capítulo escrito por los mismos autores para la obra de próxima publicación, *Analytical Development Narratives*, compilada por Dani Rodrik, que publicará Princeton University Press. Los problemas que deberá resolver Mauricio en los próximos años se examinan en el documento preparado por el personal técnico del FMI con ocasión de las consultas del Artículo IV en 2001 (*IMF Country Report No. 01/77*).