



# ¿Qué sucedió?

Anthony Elson

CON LA excepción de los países industriales, en 1950 América Latina fue la región de mayor desarrollo, con un promedio del PIB real per cápita que superaba en más de dos veces y media el de Asia oriental (salvo China y Japón) y equivalía a una cuarta parte del de Estados Unidos. Sin embargo, a comienzos de este siglo esa posición relativa se invirtió: el PIB real per cápita de Asia oriental se elevó a más del doble en comparación con el de Estados Unidos, mientras que el de América Latina experimentó una caída (véase el cuadro 1).

¿Por qué un revés tan marcado? Obviamente es necesario tomar en consideración varios factores, incluidas las diferencias en las características originales de los países, como su cultura, sus tradiciones históricas y sus recursos naturales. Para ordenar nuestras ideas al respecto es necesario tomar en cuenta los llamados factores “profundos” que determinan el desarrollo económico y que en parte reflejan los efectos de esas características originales y de otros elementos fundamentales sobre el proceso de desarrollo: la ubicación geográfica (recursos naturales, la distancia a la que se encuentran de la línea del ecuador o de los principales mercados), el nivel de integración (reformas comerciales o de otra índole) y la organización institucional.

La ubicación geográfica en realidad no representa una diferencia significativa entre América Latina y Asia oriental. Ambas regiones están integradas por países ricos y pobres en recursos, tienen una superficie similar de territorio en la zona de los trópicos y una ubicación geográfica relativamente semejante con relación a los principales mercados comerciales.

Con respecto al nivel de integración y la organización institucional, al comparar la evolución reciente de Asia oriental y América Latina en términos de desarrollo se destacan tres factores que pueden ser en gran medida el motivo del desfase en el

desempeño económico de América Latina durante la segunda mitad del siglo pasado: su inestabilidad macroeconómica, su bajo nivel de integración en la economía mundial y la deficiente calidad de sus instituciones públicas.

## Inestabilidad macroeconómica

La mayor parte de las diferencias entre ambas regiones en términos de crecimiento se hicieron evidentes en los últimos 25 años del siglo XX. El crecimiento económico de América Latina en su conjunto fue particularmente débil en los años ochenta —la “década perdida”— en la que el PIB real per cápita se redujo casi 1% tras los ajustes que siguieron a la crisis de la deuda regional. En los años noventa el ingreso medio real se recuperó pero registró solamente un aumento del 1,9%, en tanto que a fines de la década la tasa de desempleo de la región, según datos de la Organización Internacional del Trabajo, se elevó al 10%. En la segunda mitad de los años noventa el crecimiento del ingreso real fue inferior al de la década en su conjunto y llegó a ser nulo en el período 1998–2003, aunque a partir de entonces ha mostrado una alentadora recuperación. Por su parte, el PIB real de Asia oriental registró en los mismos periodos un crecimiento medio del 6% anual. Además, a partir de 1980 el crecimiento de América Latina ha sido significativamente más volátil que el de Asia oriental.

Al comparar otros indicadores del desempeño macroeconómico también se observan diferencias notables entre ambas regiones: el ahorro y la inversión interna, la apertura comercial y la profundización del mercado financiero registraron valores sustancialmente superiores en Asia oriental (véase el cuadro 2). La comparación de la incidencia

Por qué Asia oriental dejó atrás a América Latina, y algunas lecciones de política económica



de la pobreza extrema (de quienes viven con menos de US\$1 al día) y de la desigualdad del ingreso entre ambas regiones también revela marcadas diferencias ya que en América Latina estos indicadores de desarrollo mostraron poco o ningún cambio en el período 1980–2000.

Un elemento subyacente en estas diferencias fue la falta de políticas económicas congruentes y estables en América Latina. Es evidente que la ausencia de un clima de políticas estables con una inflación relativamente baja, tipos de cambio competitivos y tasas de interés reales positivas perjudica las decisiones sobre inversión y crecimiento a largo plazo. A comienzos de los años noventa este principio se consagró en el “Consenso de Washington” que en términos generales gozó de amplia aceptación entre las autoridades económicas de América Latina y constituyó asimismo el cimiento de la mayoría de las economías de Asia oriental que ya en los inicios de su desarrollo posterior a la segunda guerra mundial habían generado una reputación de prudencia fiscal, bajos niveles de deuda pública y altas tasas de ahorro interno.

En cambio, los antecedentes de América Latina, tradicionalmente plagados de inestabilidad fiscal e inflación alta, han sido mucho menos sólidos. En los últimos años, y bajo el impulso de reformas macroeconómicas tendientes a mejorar los sistemas tributarios internos y privatizar las empresas públicas deficitarias, América Latina ha reducido su inflación crónica y ha mejorado su desempeño fiscal, pero aún existen otros elementos de inestabilidad macroeconómica que desalientan la inversión productiva y el crecimiento (véase la edición de *Finanzas & Desarrollo* de diciembre de 2005).

**Política fiscal.** En los años noventa la relación entre el déficit fiscal medio y el PIB se redujo significativamente en toda América Latina, pero en varios países las políticas fiscales continuaron siendo procíclicas y manteniendo una fuerte dependencia del financiamiento externo. Estas características intensificaron la volatilidad del crecimiento, especialmente teniendo en cuenta la gran variabilidad de los flujos de capital privado (las denominadas “interrupciones súbitas”), que contribuyó a las crisis en las cuentas de capital. Los datos que se presentan en el cuadro 2 indican que la variabilidad de los flujos de capital en ambas regiones no mostró diferencias sustanciales durante las dos últimas décadas. Sin embargo, Asia oriental estaba mejor equipada para resistir los shocks externos causados por la inestabilidad de los flujos de capital debido a la mayor fortaleza de sus finanzas públicas, sus niveles bajos de deuda pública externa y sus sectores exportadores más sólidos. La región incluso

se recuperó con relativa rapidez de la crisis financiera del período 1997–98 y reinició una trayectoria de vigoroso crecimiento.

En los últimos años, los gobiernos latinoamericanos han logrado aplicar un enfoque más disciplinado, manteniendo elevados superávits primarios y reduciendo la deuda pública. Chile es un ejemplo de particular interés a este respecto, al haber establecido para las economías de mercados emergentes un alto estándar de gestión de la política fiscal mediante su regla de superávit estructural.

**Estabilidad del sistema financiero.** Según datos del Banco Mundial, durante las dos últimas décadas América Latina sufrió más crisis bancarias sistémicas que ninguna otra región del mundo, con excepción de África subsahariana. En muchos casos tales crisis fueron la consecuencia de ciclos de auge y caída inducidos por la inestabilidad fiscal y las interrupciones súbitas de los flujos de capital privado, pero también fueron el reflejo de una ineficiente gestión bancaria, especialmente en los bancos del Estado, y de sistemas normativos débiles. A su vez estas crisis tendieron a agudizar los problemas de la deuda pública en la región pues su resolución exigió la intervención y el apoyo financiero de los gobiernos, que en ocasiones llegó a superar el 20% del PIB.

La inestabilidad del sistema financiero también ha dado lugar a tasas relativamente bajas de intermediación financiera, a la sustitución generalizada del dólar de EE.UU. en las transacciones financieras internas y a altas tasas de interés. Al mismo tiempo, en la mayoría de los países latinoamericanos el flujo del crédito bancario hacia el sector privado en la segunda mitad de los años noventa se redujo a menos del 30% del PIB.

Las diferencias con Asia oriental no podrían ser más sorprendentes. En las economías de esta región los coeficientes de intermediación financiera en los años noventa (medidos en dinero en sentido amplio con respecto al PIB) eran superiores al 90% y los flujos de crédito hacia el sector privado superaban en general el 80% del PIB. Si bien Asia oriental también tuvo que enfrentar problemas bancarios (sobre todo durante la crisis del período 1997–98), las tasas de interés reales no registraron la misma volatilidad o los altos niveles de algunos países latinoamericanos

Cuadro 1

### Revés de fortuna

Asia oriental toma la delantera mientras América Latina pierde terreno.

(Ingreso per cápita en relación con el de Estados Unidos, a la paridad del poder adquisitivo, en dólares de 1990)

	1950	2001
Asia oriental <sup>1</sup>	0,057	0,151
Asia oriental (excluida China)	0,097	0,215
América Latina	0,263	0,208

Fuente: Maddison (2003).

<sup>1</sup>Incluye China, Corea, la provincia china de Taiwan, la RAE de Hong Kong y Singapur, más Filipinas, Indonesia, Malasia y Tailandia.

Cuadro 2

### Diferencias crecientes

Las diferencias de desempeño entre Asia oriental (AO) y América Latina y el Caribe (LAC) se han acentuado.

	1971-80		1981-90		1991-2000		2000-05	
	AO	LAC	AO	LAC	AO	LAC	AO	LAC
	(Variación porcentual)							
PIB real per cápita	4,8	3,6	6,1	-0,6	7,0	1,8	7,0	1,0
Precios al consumidor	10,3	30,9	6,3	337,7	5,9	45,4	2,6	8,6
	(Porcentaje del PIB)							
Flujos de capital privado (desviación estándar del PIB)	...	...	4,3	5,2	4,9	5,8	2,5	3,9
Inversión interna bruta	28,8	23,4	31,4	21,3	34,2	21,1	32,7	19,8
Ahorro nacional bruto	30,1	20,0	30,9	19,5	35,6	18,2	36,8	19,6
Dinero en sentido amplio	29,5	17,7	58,6	27,6	100,4	36,1	139,4	35,9
Déficit público global	-0,3	-2,2	-1,5	-3,7	-1,5	-1,6	-1,8	-2,4
Exportaciones e importaciones (B y S) <sup>1</sup>	41,2	28,3	51,8	30,2	65,9	33,2	77,6	45,9
Balanza comercial	1,0	-2,2	1,1	2,2	1,8	-1,5	4,0	0,9
Inversión extranjera directa	0,8	0,2	1,9	0,7	3,3	3,2	2,5	3,7

Fuente: FMI, base de datos de *Perspectivas de la economía mundial*.

Nota: Los datos reflejan promedios para cada región sobre la base de coeficientes de ponderación nacionales a la paridad del poder adquisitivo, con excepción de los correspondientes a la inflación de precios al consumidor, los términos de intercambio, los flujos de capital privado y la inversión extranjera directa, basados en coeficientes iguales de ponderación nacionales. ... significa datos no disponibles.

<sup>1</sup>B y S= bienes y servicios.



y en general se mantuvieron en un solo dígito. De la misma manera, los coeficientes de inversión fueron mucho mayores en Asia oriental que en América Latina.

**Tipos de cambio.** Otro aspecto de la inestabilidad macroeconómica que diferenció a ambas regiones fue el comportamiento del tipo de cambio. Las reformas macroeconómicas puestas en práctica en América Latina a partir de fines de los años ochenta consistieron básicamente en reducir los obstáculos al comercio y aplicar tipos de cambio más competitivos. Tradicionalmente, América Latina ha ido a la zaga de Asia oriental en ambos aspectos. Además, en los años noventa los tipos de cambio mostraron en América Latina una tendencia a apreciarse significativamente en términos efectivos reales, invirtiendo así el rumbo trazado en la década anterior. Esta tendencia fue en buena medida consecuencia del uso frecuente del tipo de cambio como anclaje para lograr la estabilización de los precios internos, especialmente a comienzos de los años noventa. Más recientemente, los países latinoamericanos han adoptado regímenes más flexibles, utilizando muchos de ellos sus metas inflacionarias como anclaje efectivo.

### Menor integración a la economía mundial

Además de quedar a la zaga de Asia oriental en el establecimiento de las condiciones de estabilidad macroeconómica necesarias para mantener el crecimiento y el desarrollo, América Latina tampoco se ha mantenido a la par en lo que respecta a su integración en la economía mundial y a la competitividad de sus exportaciones de manufacturas. En 2000, las exportaciones totales de América Latina solamente representaron el 5½% de las exportaciones mundiales, proporción invariable desde 1980 (véase el cuadro 3). En el mismo período, las exportaciones de Asia oriental aumentaron a más del doble, del 8% al 20%, registrando asimismo niveles más elevados de intercambio intraindustrial, medidos sobre la base de la relación entre el intercambio de mercaderías y su valor agregado, lo cual refleja su creciente participación y especialización dentro de las cadenas productivas mundiales.

La mayor parte del crecimiento del comercio intraindustrial de Asia oriental ha consistido en exportaciones de alta tecnología que representaron la categoría de más rápido crecimiento en el comercio mundial. Con la excepción de Brasil y México, el crecimiento

de las exportaciones de América Latina se concentró fundamentalmente en productos básicos derivados de recursos naturales y en rubros de bajo y medio nivel tecnológico. En consecuencia, mientras la participación de Asia oriental en la exportación mundial de productos manufacturados aumentaba notablemente, la de América Latina no mostraba crecimiento alguno. Con la excepción de México, la participación de América Latina en la exportación mundial de productos manufacturados fue solamente del 2%, inferior a la registrada en 1980.

Un factor básico de la dinámica comercial descrita anteriormente ha sido la inversión extranjera directa (IED) por parte de empresas multinacionales. Asia oriental no solamente ha recibido en términos generales más flujos de IED que América Latina sino que estos se han canalizado a las industrias manufactureras, lo cual a su vez ha alimentado las exportaciones. En el período 1996–2000 prácticamente la mitad de los flujos de inversión extranjera directa hacia América Latina se vinculaban con fusiones y adquisiciones relacionadas con la privatización de empresas públicas y bancos nacionales. Del resto, gran parte se orientaba, particularmente en el Cono Sur y en los países andinos, a la explotación de recursos naturales (minería, petróleo y forestación), área en la que las restricciones a la participación privada y extranjera se habían derogado durante el proceso de reformas. En el Caribe y América Central, países como Costa Rica y la República Dominicana siguieron el modelo de la industria maquiladora mexicana utilizando la IED en respaldo de sus exportaciones al mercado de Estados Unidos de componentes electrónicos y vestimenta, producidos fundamentalmente a partir de insumos importados en enclaves productivos dentro de zonas francas de procesamiento. Sin embargo, la mayoría de las economías continuaban siendo más cerradas que sus contrapartes asiáticas. México es el único país latinoamericano cuyo impulso exportador se asemeja al de Asia oriental.

Las diferencias en términos de IED también afectaron la capacidad tecnológica y el comercio intrarregional. América Latina no actualizó su tecnología con la misma rapidez que Asia oriental, lo que condujo a un desempeño inferior en una variedad de indicadores tales como los costos del transporte, la eficiencia portuaria y el grado de desarrollo de las carreteras, los ferrocarriles y el transporte aéreo de carga. De igual forma, tanto la inscripción de estudiantes en los sistemas de educación terciaria de ciencia e ingeniería como el gasto de las empresas en investigación y desarrollo están en promedio muy por debajo de la media regional de Asia oriental. Corea, la provincia china de Taiwan y Singapur se cuentan entre los líderes mundiales en tales áreas.

El dinamismo de la inversión y las exportaciones en Asia oriental también se vio impulsado por fuerzas regionales (o “efectos de vecindad” positivos). Entre los países de Asia oriental el comercio intrarregional mostró un marcado crecimiento y a fines de la última década representaba cerca del 37% del comercio regional total, mientras que en América Latina el comercio intrarregional solamente representó alrededor del 18% del flujo total de comercio. Es probable que este fenómeno se incremente en Asia oriental debido al creciente predominio de China como mayor exportador mundial y principal destino de los flujos de IED.

### Necesidad de mejores instituciones públicas

Existe una creciente percepción de la incidencia que tienen las instituciones en las diferencias entre los modelos de crecimiento de los países. Los analistas han identificado tres áreas en las que las

Cuadro 3

#### Los frutos de la integración

Asia oriental ha recibido beneficios mucho mayores de la expansión del comercio mundial que América Latina.

	1980	1990	2000
	(Participación porcentual en las exportaciones mundiales)		
Asia oriental	8,0	13,0	20,0
América Latina	5,5	4,2	5,6
	(Participación porcentual en las importaciones mundiales)		
Asia oriental	8,6	12,5	18,0
América Latina	6,1	3,7	5,9
	(Relación entre el comercio de mercancías y su valor agregado, en porcentaje)		
Asia	93,8	115,8	168,5
China	12,1	23,7	32,1
ERI	216,5	259,5	365,5
Otros	39,4	52,4	84,3
América Latina	37,2	42,6	58,6
México	22,8	48,3	102,6

Fuentes: Datos de Comtrade, Naciones Unidas, y de la base de datos de *Perspectivas de la economía mundial*.

Nota: Asia incluye Bangladesh, Pakistán (en “Otros”) e India.

ERI = Economías recientemente industrializadas.

instituciones públicas contribuyeron a respaldar el crecimiento de Asia oriental. Una de ellas consiste en la sólida trayectoria de los gobiernos en términos de políticas: la credibilidad en tal sentido, así como la estabilidad política y un clima macroeconómico equilibrado, han sustentado el fomento de las inversiones a largo plazo en Asia oriental. El segundo elemento es la contundente prioridad asignada al desarrollo económico como objetivo estratégico nacional. Esta visión estratégica que esgrimen las autoridades nacionales ha sido una característica especial de China, Corea, Malasia, Singapur y la provincia china de Taiwan.

En tercer término, la fortaleza y la independencia del aparato burocrático público también tuvieron importancia para el desarrollo económico de Asia oriental, mientras que muy a menudo

## La reciente trayectoria económica de América Latina muestra un panorama desigual en términos de los resultados de las reformas y de los beneficios obtenidos de la globalización.

estuvieron ausentes en América Latina. Los gobiernos asiáticos se orientaron a fomentar la tradición de una función pública profesional y basada en los méritos, aislada de la influencia política, con el fin de poner en práctica la política económica en estrecha consulta con los grupos empresariales. Para racionalizar la toma de decisiones se crearon organismos públicos propulsores con fuertes competencias de coordinación que tradujeran en acciones específicas la visión estratégica nacional del desarrollo económico. La Junta de Desarrollo Económico de Singapur es un ejemplo destacado de este tipo de instituciones. Singapur ocupa una de las primeras posiciones en el mundo por la calidad de sus instituciones públicas, en tanto que otros siete países de Asia oriental, según *Competitiveness Report 2004*, del Foro Económico Mundial, ocupan la mitad superior de esta clasificación. La mayoría de los países latinoamericanos se ubican en la mitad inferior.

A pesar de la fortaleza de las instituciones públicas de Asia oriental, la crisis financiera asiática reveló que en determinadas ocasiones la estrecha coordinación entre los sectores público y privado dio origen a graves problemas en términos de gobernanza empresarial y flexibilidad normativa. Esta experiencia demostró que algunos mecanismos institucionales que podían haber sido eficaces en etapas anteriores del desarrollo debían adaptarse y transformarse a medida que los sistemas basados en las fuerzas del mercado alcanzaban una mayor dimensión.

A pesar de tales problemas, la visión estratégica, la congruencia en términos de políticas y la autonomía burocrática de las sociedades asiáticas durante el desarrollo de posguerra compensaron en los países avanzados la falta de instituciones sólidas basadas en el mercado y de marcos legales que sustentaran el desarrollo económico. Aplicando el mismo criterio, en América Latina estos elementos no desempeñaron una función particularmente destacada, como lo demostraron varios gobiernos al permitir el predominio de intereses especiales o de partidos políticos basados en el clientelismo. En lo que respecta a la fortaleza del sistema burocrático en la región existen claros ejemplos recientes (como Brasil,

Chile y México) de ministerios de Hacienda sólidos y bancos centrales independientes, pero en general no se ha fomentado una administración pública con tradición de profesionalismo.

### Lecciones de política económica

A diferencia de lo sucedido en Asia oriental, la reciente trayectoria económica de América Latina muestra un panorama desigual en términos de los resultados de las reformas y de los beneficios obtenidos de la globalización. Al comparar ambas experiencias pueden extraerse cuatro lecciones básicas de política económica.

En primer lugar, la estabilidad macroeconómica como requisito del crecimiento económico debe percibirse como algo más que un simple mantenimiento de una baja inflación y del control fiscal. **La solidez y estabilidad del sistema financiero es un ingrediente esencial de un marco macroeconómico apropiado para el desarrollo.** Contar con tipos de cambio reales y tasas internas de interés reales con valores estables y competitivos también reviste una importancia fundamental.

Segundo, independientemente de los debates pasados sobre la importancia relativa del Estado y el mercado en el proceso de desarrollo, **los gobiernos deben desempeñar un papel esencial en el respaldo al crecimiento económico** mediante el establecimiento de una infraestructura adecuada, el apoyo a la capacitación técnica y la absorción de tecnología local y el fomento de las exportaciones y la inversión extranjera directa.

En tercer término, para que los gobiernos desempeñen un papel positivo en el desarrollo **debe asegurarse la integridad de las instituciones públicas.** En varios países ello exigirá continuar la reforma del sector público para racionalizar los aparatos burocráticos y dotar de independencia a sus poderes judiciales, autoridades tributarias y aduaneras y organismos fiscalizadores.

Cuarto, la experiencia de Asia oriental ha demostrado que **las instituciones son específicas de cada contexto y deben adaptarse con el correr del tiempo.** Ante la ausencia de marcos normativos eficaces en términos de derechos de propiedad durante la fase de desarrollo posterior a la segunda guerra mundial, se aplicaron otros mecanismos para brindar a la inversión productiva el respaldo institucional necesario, incluidas una estrecha coordinación entre los gobiernos y las empresas, señales claras en términos de políticas y una adecuada administración pública. Sin embargo, durante las etapas posteriores del proceso de desarrollo la experiencia demostró que tales mecanismos deben complementarse con estructuras normativas y de gobernanza apropiadas en apoyo a un sistema de mercado en evolución. ■

*Anthony Elson fue Asesor Principal de los Departamentos de Asia y el Pacífico y del Hemisferio Occidental del FMI. Actualmente es consultor del Banco Mundial, así como catedrático en la Facultad de Estudios Internacionales Avanzados de John Hopkins y conferenciante invitado en el Centro Universitario Duke para el Desarrollo Internacional.*

#### Referencias:

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, World Investment Report 2003 (Ginebra).

Fondo Monetario Internacional, 2005, "América Latina: Momento de transición", Finanzas & Desarrollo (diciembre).

———, Perspectivas de la economía mundial, octubre de 2002 y 2003 (Washington).

Maddison, Angus, 2003, The World Economy: Historical Statistics (París: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos).