



Aún existe el club de la miseria

Glenn Gottselig entrevista al economista de Oxford **Paul Collier**

F&D: En una reciente presentación ante economistas del FMI usted habló de la macroeconomía del club de la miseria. ¿Qué retos macroeconómicos considera que estos países tienen en común?

COLLIER: Creo que los países del club de la miseria, los países de bajo ingreso, se distinguen no solo por tener en promedio menos políticas buenas que los países de mediano ingreso sino porque tienen problemas diferentes. Las políticas buenas para los primeros serían diferentes de las apropiadas en un contexto de ingresos medianos, algo que no está suficientemente reconocido. Comencemos por analizar las diferencias fundamentales entre una economía de bajo ingreso y otra de mediano ingreso, ya que de ellas surgirán diferentes estrategias y diferentes respuestas.

La diferencia fundamental es que estos países están desesperadamente escasos de capi-

tal, lo que significa que deben transitar una fase prolongada de alta inversión. Por el momento, en África la tasa media de inversión es inferior al 20% del PIB, mientras que para lograr la convergencia con otras economías debería ser superior al 30%. De modo que es preciso pasar de menos de 20% a más de 30%. Es un cambio considerable.

F&D: ¿Cómo se puede lograr ese cambio?

COLLIER: Con un programa orientado a elevar la capacidad de invertir en forma productiva, lo que yo llamo una fase de invertir en inversión. Es algo que en parte supone una agenda macroeconómica, pero también una agenda microeconómica. Si nos limitamos a decir que es imposible, que estos países no tienen capacidad de invertir, se los empuja a lo que yo llamo la economía de Polonio: "Nunca pidas prestado y nunca prestes". Esa doctri-

na económica ha sido siempre objeto de burla. En *Hamlet*, Shakespeare presenta a Polonio como un tonto pomposo. Para los países de bajo ingreso, no prestar ni pedir prestado sería ruinoso, porque nunca podrían financiar el avance a tasas de inversión superiores al 30%.

Por supuesto, al incrementar la tasa de inversión y el endeudamiento no se debe repetir la crisis de la deuda, de modo que la inversión deberá hacerse en una forma mucho mejor que la actual. Esa es la estrategia para invertir en inversión: desarrollar la capacidad de hacer buenas inversiones. Es algo que el FMI no puede hacer por sí solo. Supone en gran medida una agenda microeconómica, por lo que la macro depende de la micro. El FMI debe entonces trabajar con el organismo responsable de esa agenda microeconómica, que es principalmente el Banco Mundial. Naturalmente, en principio el FMI lo hace, pero en la práctica no es suficiente. Las dos instituciones deben trabajar en una agenda básica común de invertir en inversión, lo que podría insumir unos tres años de trabajo con los gobiernos para elevar contundentemente la capacidad de hacer buenas inversiones.

La escasez de capital es la principal característica distintiva de los países de bajo ingreso, pero no la única. Generalmente son países ricos en recursos, lo cual también tiene implicaciones para el ahorro y la inversión. Los países agotan sus recursos naturales al extraerlos, y como los precios de las materias primas son muy volátiles, el flujo de ingresos es altamente impredecible. Estas circunstancias exigen estrategias de ahorro e inversión específicas para los países de bajo ingreso.

En la reducción de la pobreza absoluta —el único objetivo para el club de la miseria— existe una divergencia de 40 años respecto del resto de la humanidad. El foco primordial debe ser la convergencia. Para lograrla, estos países deben crecer más rápidamente que otros países en desarrollo y por lo tanto necesitan tasas de inversión que sean al menos acordes con las de los países en desarrollo exitosos.

Una tercera característica que distingue a estos países de bajo ingreso es que deben superar un pasado generalmente muy duro y no suelen gozar de una buena reputación, especialmente entre los inversionistas. Por ello necesitan tecnologías de asunción de compromisos, algún mecanismo por el cual se comprometan de antemano a adoptar ciertas medidas que se aplicarán más adelante y puedan así generar credibilidad. Parte del cometido central del FMI es el de ofrecer esa tecnología mediante las condiciones de sus programas crediticios.

Por último, generalmente hay poca capacidad de implementar el gasto público conforme a normas adecuadas de honestidad y eficiencia. Construir sistemas que efectivamente logren ese objetivo es entonces parte de la agenda tanto del FMI como del Banco Mundial para los países de bajo ingreso.

La crisis es una oportunidad para reorientar las prioridades de política hacia el desarrollo de la capacidad de inversión a largo plazo.

F&D: Ahora que los gobiernos de las economías avanzadas del mundo modifican sus prioridades de gasto para hacer frente a la desaceleración económica, ¿cuán importante es que siga fluyendo la ayuda hacia los países en desarrollo?

COLLIER: Ahora es el momento de transferir recursos públicos a las sociedades más pobres, porque las transferencias de recursos privados —las remesas y la inversión privada— están disminuyendo rápidamente. Los países de bajo ingreso no generaron esta crisis, pero la sufren. Es el tipo de situación para la cual fueron creadas las instituciones públicas dedicadas al desarrollo. A fines de la década de 1940 no se esperaba

que el capital privado reconstruyera Europa, por lo que se crearon instituciones públicas para canalizar fondos públicos hacia esa tarea. Ahora es un grupo diferente de países el que necesita ayuda e iniciativas públicas internacionales. Esa es la solución correcta para el momento actual.

F&D: En los últimos meses el G-20 ha asumido un papel más relevante como foro de los principales gobiernos. ¿Considera esto como un hecho positivo para el club de la miseria?

COLLIER: Muy positivo. Lo que ha ocurrido con el correr de los años es que el grupo de países que pueden

considerarse parte de la solución a los problemas internacionales se ha ampliado enormemente. Sesenta años atrás todo se reducía a Estados Unidos; luego Europa pasó de ser un problema a ser parte de la solución, y ahora toda una nueva clase de países, como Brasil, China y Sudáfrica, forman parte de la solución. Acabo de estar trabajando en Haití, donde 9.000 miembros de las fuerzas de paz de Brasil han mantenido la paz y el orden durante los últimos cinco años, lo que representa una enorme contribución de Brasil al país más pobre del hemisferio occidental.

El G-20 reconoce, con algún retraso, la realidad de que afortunadamente se ha pasado del G-1 de hace 60 años al G-8 y ahora al G-20. Es un hecho para celebrar, y algo que la arquitectura institucional ha tardado en reconocer.

F&D: ¿Cuál es, en su opinión, el papel que debe cumplir el FMI para ayudar a los países de bajo ingreso?

COLLIER: Las buenas políticas no serán las mismas en los países de bajo ingreso que en los desarrollados. Pensar que existe allá en lo alto un modelo llamado “solidez” al cual todos aspiramos, en el que las nubes estratosféricas sean el G-8 y las muy bajas sean los países de bajo ingreso, sería negar la realidad del mundo en que vivimos.

Creo que al FMI le caben tres distintas funciones. Primero, para los gobiernos de los países de bajo ingreso es una fuente de fondos. Segundo, el FMI proporciona a los donantes un marco de compromisos a través de sus programas. Y la tercera función, que considero la más importante, es la de brindar un marco conceptual y de coordinación para asistir a los muchos

agentes diferentes que actúan en el ámbito del desarrollo de los países de bajo ingreso, entre ellos diversos organismos y los diferentes gobiernos.

Pero en un plano más amplio las respuestas macroeconómicas correctas dependen de que se resuelvan los problemas microeconómicos e institucionales. Si estos últimos se toman como un hecho dado, tal como lo viene haciendo el FMI, esas respuestas no servirán para fomentar el desarrollo.

Por lo tanto, el FMI no puede desentenderse de los temas microeconómicos e institucionales pendientes. Obviamente, no puede hacerlo todo, pero debe aprender a combinar su labor en los países de bajo ingreso con la de otros organismos que cubren los aspectos microeconómicos e institucionales. Es preciso formar equipos conjuntos, co-dirigidos en torno a directivas comunes, particularmente con el Banco Mundial.

F&D: ¿Cuáles son algunos de los obstáculos para alcanzar altos niveles de inversión en el sector público?

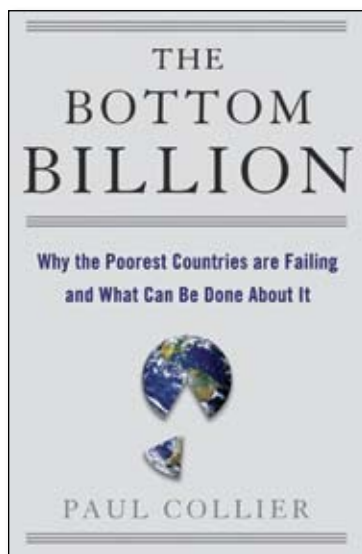
COLLIER: Uno es la identificación de proyectos y otro es su implementación. Sabemos que lo primero se hace muy mal. Existe, por supuesto, una tecnología económica para identificar proyectos, llamada análisis de costo-beneficio, pero a menudo me pregunto si es un método realista y si no habría un atajo más eficaz.

Ni siquiera resulta siempre un método conveniente, porque el análisis de costo-beneficio de los proyectos se hace en forma fragmentada, no sistemática. La labor en estos países de bajo ingreso debe estar orientada a transformarlos, con bastante rapidez, en países de mediano ingreso. Ese enfoque gradual, en el que se estudia un único proyecto por vez, no logra captar realmente todos los efectos externos al proyecto considerado.

Tómese el caso de las grandes arterias de transporte que darían a los países de África sin salida al mar una mejor conexión con las zonas costeras. En 40 años esos corredores aún no se han tendido, y las inversiones no se están haciendo. ¿Por qué? Porque aun cuando se haga el análisis de costo-beneficio —etapa a la que generalmente no se llega— los proyectos no superan esas pruebas, que se realizan país por país y toman todos los demás elementos de la economía como un hecho dado. Sería más sensato dar un gran salto y preguntarse qué es lo típico de la infraestructura pública en los países de mediano ingreso, que es el objetivo por alcanzar. Como actualmente se está tan lejos de una planificación sensata de la inversión pública, quizá sea necesario tomar ese tipo de atajo.

F&D: ¿Qué determina el éxito o el fracaso?

COLLIER: Acabo de analizar el conjunto de datos de todos los proyectos del Banco Mundial, miles de ellos, para determinar cuál es la diferencia entre el éxito y el fracaso. En particular,



Publicado por primera vez en 2007, *The Bottom Billion* [traducido al español como *El club de la miseria*] desafía las ideas convencionales sobre el desarrollo y la ayuda.

estudié los períodos de posconflicto. Mi conclusión es que la supervisión es mucho más importante como factor que define la diferencia entre el éxito y el fracaso.

Cabe admitir que los períodos de posconflicto son casos extremos en los países de bajo ingreso. Durante un conflicto, el Estado se vuelve depredador, y el sector privado aprende a escapar, se informaliza. La reconstrucción posconflicto consiste en parte en atraer nuevamente al sector privado a las estructuras formales. Si se golpea al sector formal con altos impuestos tratando de acumular ingresos demasiado pronto, se retarda el proceso más fundamental de reconstruir la economía tras el conflicto.

En un período de posconflicto se plantean algunas cuestiones comunes al sector público y al privado. Un tema central es el alto costo de los bienes de capital en los países de bajo ingreso. Esos bienes incluyen las estructuras producidas

por el sector de la construcción. En los países de bajo ingreso con bajas tasas de inversión, ese sector es pequeño, y durante una situación de conflicto decae cada vez más porque nadie construye, ya que la sociedad está centrada en la destrucción. Una vez que el conflicto cesa, el sector de la construcción que subsiste es diminuto, mientras que lo que se necesita desesperadamente es reconstrucción, lo que determina una curva de oferta muy empinada en el sector.

Esto es microeconomía con consecuencias macroeconómicas, porque aun cuando se gaste mucho en inversión, pública o privada, no se logra comprar mucho. El gasto se disipa al preparar por la empinada curva de oferta de la construcción. Aplanar esa curva constituye una prioridad de política para los países de bajo ingreso.

F&D: ¿Cómo se logra?

COLLIER: Bajando de los aspectos macro a los microeconómicos y estudiando la cadena de producción en el sector de la construcción. A menudo en este tipo de períodos hay restricciones jurídicas que impiden el acceso a la tierra para construir. Hay restricciones a la importación de materiales, de lo cual el cemento es un ejemplo clásico. Hay restricciones en materia de habilidades: se requiere un nivel mínimo de destrezas para la construcción y es preciso invertir en capacidad educativa para desarrollarlas. Por último, se necesitan organizaciones, empresas especializadas en la construcción.

Hay una tendencia a contratar empresas constructoras extranjeras en lugar de recurrir a las nacionales, un exceso de celo que desperdicia oportunidades, lo que equivale a desperdiciar oportunidades por exceso de celo, ya que el sector de la construcción podría generar muchos puestos de trabajo en estas economías, algo de enorme valor en situaciones de posconflicto. El salario sombra de los hombres jóvenes en un período de posconflicto es negativo, y vale la pena gas-

tar dinero en emplearlos aun cuando no hagan nada. Pero en realidad se los puede emplear de manera productiva en el sector de la construcción.

F&D: ¿Y qué ocurre en los países en desarrollo ricos en recursos naturales?

COLLIER: Este es el tema en que quizá más he trabajado en los últimos meses. En los países ricos en recursos, los activos naturales plantean problemas de agotamiento y de shocks de precios. De modo que el agotamiento y la volatilidad van de la mano con la riqueza de recursos, y cada uno genera distintas consecuencias. El agotamiento de los activos naturales obviamente repercute en el ahorro. Al decrecer un conjunto de activos, es necesario acumular otro que lo compense, aunque no sea necesariamente en idéntica proporción. Por eso, en los países ricos en recursos naturales la tasa de ahorro debe ser aun mayor que en los demás países de bajo ingreso.

Mientras que el típico país de bajo ingreso debería invertir algo así como un 30% del PIB, en aquellos que están agotando sus activos naturales la tasa debería ser mayor. ¿En qué forma ahorran estos países? Los países de bajo ingreso no son Noruega, no tienen abundancia de capital. Al contrario, tienen el menor monto de capital por trabajador en todo el mundo. Evidentemente necesitan usar el ahorro para acumular stock de capital en el país. Por lo tanto, una fase de inversión en inversión es aún más importante en los países de bajo ingreso ricos en recursos naturales.

Ahora bien, ¿cómo encarar la volatilidad? La estrategia habitual consiste en acumular ahorros líquidos, pero he llegado a la conclusión, bastante a mi pesar, de que los países de bajo ingreso ricos en recursos no tienen otra alternativa que absorber la volatilidad dentro de la economía real en lugar de tratar de moderarla a través de fondos soberanos líquidos. No se trata de llegar al extremo de privar de toda función a los fondos de liquidez, sino de reconocer que el objetivo debe ser mucho más modesto que el de estabilizar el gasto público.

Si se acepta que el gasto público habrá de ser volátil, ¿hacia qué componente de ese gasto, la inversión o el consumo, debe canalizarse la volatilidad? Los textos modernos de economía enseñan que la volatilidad del consumo público es perjudicial, porque disminuir ese consumo una vez que se han formado hábitos es socialmente costoso.

La volatilidad de la inversión no es tan nociva, porque puede haber fluctuaciones bastante grandes en la inversión, que se traducen solo en fluctuaciones muy pequeñas del stock de capital. Se estabiliza el consumo público, y al hacerlo se estabiliza bastante el stock de capital, pero se deja fluctuar la inversión.

Los países de bajo ingreso igualmente deben hacerlo sin afectar la rentabilidad de la inversión. Esto complica la agenda de invertir en inversión porque, en el caso de los países ricos en recursos, significa que se debe contar con capacidad para modificar la tasa de inversión. Recuérdese, no obstante, que la tasa de inversión fluctuará, por ejemplo, en torno a un nivel elevado de 35% y, en el caso más extremo, quizás entre 45% y 25%. Esa oscilación de 20 puntos porcentuales sería menos desastrosa que una variación entre 19% y -1.

F&D: ¿Cuánto ha golpeado la crisis económica mundial a los países de bajo ingreso?

COLLIER: El principal impacto se produjo en el sector público por la caída del precio de las materias primas y la consiguiente baja de los ingresos fiscales. Según he comprobado en mis últimos trabajos, la gravedad de una caída de precios de las materias primas depende, por sus repercusiones en el PIB, de las políticas estructurales previas. La cuestión no se limita a cómo responde un país después del hecho. Si el país es propenso a sufrir shocks, puede diseñar políticas que reduzcan las consecuencias macroeconómicas de la baja de precios de las materias primas. La agenda microeconómica que convendría aplicar en este caso debe permitir que las empresas puedan entrar y salir fácilmente. Un análisis realizado a partir de la base de datos *Doing Business* del Banco Mundial indica que cuando los países ofrecen a las empresas esa facilidad de entrada y salida las consecuencias para el PIB de una caída de precios son mucho menores.

Aparentemente, los fondos reunidos por el G-20, que se canalizarán a través del FMI, serán utilizados para respaldar la balanza de pagos. Creo que esa asistencia debería dirigirse a respaldar el sector público mediante un aumento del déficit fiscal. Cabe preguntarse entonces qué implica esto para los diferentes elementos del gasto público.

Si la inversión fuera óptima, los países absorberían el shock permitiendo que caiga la inversión. Lamentablemente, en los países de bajo ingreso la inversión dista mucho de ser óptima. Es demasiado baja, y se plantea entonces un dilema. La estrategia de absorber el shock reduciendo la inversión pública será una medida en la dirección equivocada para el más largo plazo. Si últimamente el gasto público recurrente ha aumentado, es obvio que se lo debe bajar nuevamente antes de que se formen hábitos, es decir, antes de que los países se acostumbren a esos mayores niveles de consumo público, este debe ser reducido. Lo que se debe proteger es la inversión pública.

Al tiempo que se aumenta el déficit fiscal, es aconsejable modificar la composición del gasto público pasando decididamente del consumo a la inversión. Aquí surge nuevamente el problema del compromiso. En estos entornos de baja credibilidad, el hecho de elevar el déficit fiscal mientras se recorta la inversión es fácilmente interpretado como una señal de populismo. La respuesta correcta consiste en contrarrestar esa señal potencialmente perjudicial del aumento del déficit fiscal con otra muy categórica de que el gobierno está tratando de proteger el futuro aumentando la inversión y disminuyendo el consumo público.

Por último, un shock negativo es a menudo una oportunidad para un cambio importante de políticas. Toda crisis es una oportunidad. A mi entender, la oportunidad fundamental que debe aprovecharse es que los gobiernos adopten este concepto de invertir en inversión y traten seriamente de elevar su capacidad de invertir. La crisis es una oportunidad para reorientar las prioridades de política hacia el desarrollo de la capacidad de inversión a largo plazo. ■

Paul Collier es Profesor de Economía de la Universidad de Oxford y Director del Centro para el Estudio de las Economías Africanas. Glenn Gottselig es Redactor de F&D.