

Crecimiento económico y desarrollo: una persistente confusión

EDUARDO GUDYNAS
CAROLINA VILLALBA MEDERO

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.

Eduardo Gudynas y Carolina Villalba Medero son analistas en CLAES - D3E (Desarrollo, Economía, Ecología, Equidad – América Latina).

La teoría del crecimiento

En buena parte de los países latinoamericanos se sigue defendiendo posturas teóricas donde el crecimiento del producto interno bruto (PIB) es indispensable para reducir la pobreza. Ese aumento se lograría por medio de algunos factores clave, entre los cuales se destacan por lo general dos: ingreso de inversiones extranjeras y aumento de las exportaciones. Apostar a la expansión económica por medio de un aumento tanto de los volúmenes como de la canasta de productos exportados no es sencillo de lograr y, por lo tanto, esa aspiración se une a la búsqueda de inversión esencialmente extranjera ya que los montos necesarios son enormes y las capacidades de ahorro interno siguen siendo comparativamente bajas.

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. Un fuerte embate en esa dirección tuvo lugar hace pocos años, luego del escándalo que rodeó la salida del economista Joseph Stiglitz del Banco Mundial. En ese entonces, 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). Su idea era sencilla: la expansión del comercio estimula el crecimiento económico y esto permite reducir la pobreza.

De esta manera los economistas del Banco Mundial hacían renacer la vieja idea del crecimiento económico como eje central del desarrollo. Su afirmación estaba basada en un examen de las tasas de crecimiento y de reducción de la pobreza en los países que se “globalizaron”. Sus conclusiones fueron muy optimistas, al afirmar que la desigualdad se redujo en los países globalizados. Ese tipo de conceptos son justamente los que se usan en la actualidad para defender la apertura comercial, los planes gubernamentales para atraer inversiones y los tratados de libre comercio.

Sin embargo, tanto el análisis como los resultados de Dollar y Kraay fueron cuestionados. Por ejemplo, Dani Rodrik y Francisco Rodríguez pusieron en tela de juicio buena parte de los procedimientos de los analistas del Banco Mundial, incluyendo el uso inadecuado de los indicadores sobre comercio que resulta en un sesgo repetido a favor de un supuesto vínculo entre crecimiento y apertura comercial. Otros elementos clave como las regulaciones institucionales no fueron considerados.

La búsqueda de inversiones

En los últimos tiempos esta misma base conceptual se ha expresado en la insistencia en atraer inversiones extranjeras como condición para el cre-

cimiento económico. En ese terreno tiene lugar una simplificación conceptual por la cual se salta del aumento en las inversiones a la reducción de la pobreza: 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 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 aquélla. Por ejemplo, en el caso del empleo productivo, su creación sin duda 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. En ese sentido, se 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 como reglas claras y estables para el flujo de capitales, ciertas normas de propiedad intelectual, 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 Alejandro Toledo en Perú, 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. Uno de los ejemplos más recientes se ha dado con el equipo económico del gobierno del Frente Amplio en Uruguay, cuando se volvió a insistir en la importancia de las inversiones. El gobierno está

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.

tomando una actitud proactiva para atraer inversiones al país porque “no nos podemos sentar a esperar que los inversores lleguen a Uruguay”, dijo el ministro de Economía, Danilo Astori, economista y dirigente político de la coalición de izquierda gobernante. Según Astori, la experiencia mundial aconseja salir a buscarlos porque “son muchas las oportunidades que tienen los inversores en el mundo”. Siguiendo la misma línea de razonamiento, el jefe de Asesoría Macroeconómica de ese Ministerio, el economista Fernando Lorenzo, sostuvo que dada la situación de endeudamiento del país, el objetivo más importante es el de incrementar la inversión. Para alcanzar esa meta se destacó como un éxito el acuerdo logrado con los organismos multilaterales, especialmente el Fondo Monetario Internacional (FMI), y se presentaron como ejemplos positivos las inversiones de empresas transnacionales que construirán plantas de celulosa en el río Uruguay, asumiendo que eso desencadenará un “enorme crecimiento de los puestos de trabajo”.

Justamente el caso de las inversiones en el sector forestal 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 al país.

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. Es cierto que el emprendimiento de Botnia está movilizando en estos momentos a casi mil quinientos obreros pero eso ocurre porque está en marcha la fase de construcción de la planta. Sin embargo, 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 con crecimiento económico siguen siendo extendidos y vigorosos. Si esa relación causal fuese cierta, los países que reciben las mayores inversiones en América Latina deberían ser los más exitosos, tanto en crecimiento como en generación de empleo y reducción de la pobreza.

Para analizar esta cuestión vale la pena una referencia al caso de Brasil, uno de los países latinoamericanos que más inversión externa atrae. Allí se observa que el aumento de la inversión registrado entre 1990 y 2003 no siempre estuvo asociado a un incremento en el empleo. Más aún, en 1990 la tasa de desempleo era de sólo 4,3 por ciento 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 por ciento. 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.

La inversión y el desempleo no necesariamente evolucionan juntos, ni existen relaciones causales directas de una sobre otro. 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. 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.

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). Otros autores destacaron a lo largo de la década del noventa estos y otros problemas sobre la ilusión de reducir la problemática del desarrollo al crecimiento económico. Pero su prédica tuvo poco efecto.

Otro ciclo de cuestionamientos ocurrió aún más temprano, desde mediados de la década del sesenta. Para comprender ese debate es necesario recordar que fue luego de la Segunda Guerra Mundial cuando se popularizó la idea del desarrollo como crecimiento económico. Uno de los libros de texto más usados en aquellos tiempos fue escrito por W. Arthur Lewis en 1955 y su título es simplemente “La teoría del crecimiento económico” (en español se publicó con el título *Teoría del desarrollo económico*). Lewis deja bien en claro que el propósito de su manual es el crecimiento económico y no la distribución, es la producción y no el consumo, y deja de lado incluso la definición del concepto de producto. En resumen, se desechan unas cuantas preocupaciones clave, pese a que el autor reconoce que “es posible que crezca la producción y, sin embargo, que la masa de pueblo se empobrezca”. El manejo conceptual de esas ideas recuerda muchas de las insistencias actuales ya que desde entonces se comenzó a asociar el crecimiento a las inversiones (en los años sesenta) y al comercio (en los setenta).

El hecho llamativo es que a mediados de la década del sesenta esas ideas convencionales del crecimiento económico comenzaron a ser atacadas desde varios frentes. Un creciente número de críticos sostuvo que el problema para los países del Sur no es el crecimiento sino el desarro-

llo, 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).

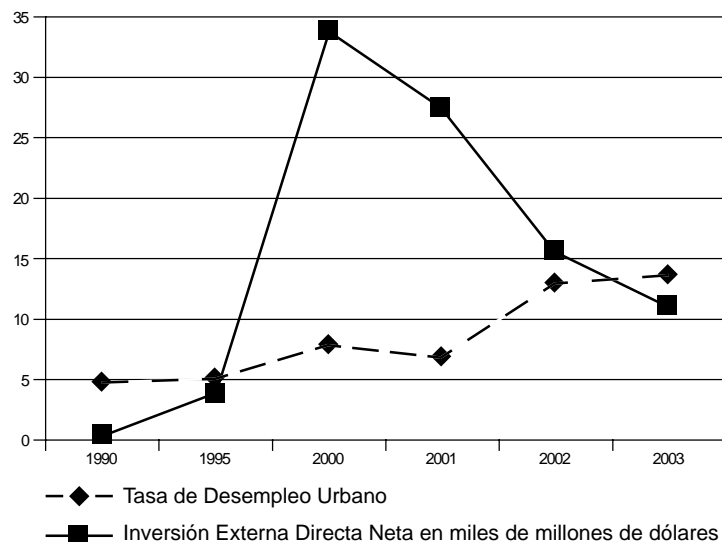
En una recordada conferencia ofrecida en 1969, Dudley Seers señaló que todos fueron muy tontos al confundir desarrollo con desarrollo económico, y desarrollo económico con crecimiento económico. Agregó que también fue infantil asumir que el incremento en el ingreso nacional, si ocurre más rápido que 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 fe en el crecimiento económico reapareció durante los años del Consenso de Washington.

La generación del conocimiento

A pesar de estos ciclos de cuestionamientos y críticas que se lanzan contra la minimización del desarrollo, una y otra vez vuelve a emerger la ilusión del desarrollo como crecimiento económico. Esa ilusión se nutre de la formación técnica de quienes trabajan en temas de economía y desarrollo, y se expresa en las más diversas corrientes políticas. Por cierto que una de las principales usinas de reproducción de ese pensamiento está en el Banco Mundial. En ese sentido, el economista heterodoxo Herman Daly sostiene que los economistas tienen una gran influencia en el Banco Mundial, y que esa institución puede ser concebida como una “iglesia en el mundo”. Agrega que los economistas de ese organismo van “al seminario y aprenden su teología y luego tratan de aplicarla en el mundo para su bien”. Por supuesto que Daly considera que ésa es una “mala teología”, y afirma que todos los economistas que trabajan en el Banco Mundial, sean de África o California, obtienen sus diplomas de Harvard, MIT, Oxford, McGill y otras universidades *top*, que enseñan más o menos lo mismo (Daly en Hansen, 1996).

Por lo tanto, el problema actual es más profundo que las acciones que se lanzan desde las instituciones financieras internacionales, y nos enfrentamos a una forma de generar y reproducir cierto tipo de conocimiento. Esa formación ortodoxa se reproduce desde las universidades

Tasa de desempleo e inversión extranjera directa en Brasil



Elaboración propia en base a datos de CEPAL; desempleo urbano como porcentaje, IED en miles de millones de dólares

hacia los bancos internacionales, la banca privada, así como las oficinas ministeriales. La repiten funcionarios tanto de gobiernos conservadores como de las nuevas administraciones progresistas.

Frente a la fe en el crecimiento económico de tanto en tanto se inician ciclos de crítica, donde se acumulan las evidencias y pruebas en contra de la perspectiva reduccionista. Esos argumentos parecen ganar la batalla, pero años más tarde vuelve a surgir con un nuevo ropaje la ilusión del crecimiento como esencia del desarrollo.

Es indispensable entonces cuestionar las ideas económicas simplistas, no sólo desde el punto de vista académico y práctico sino también revisar los procedimientos por los cuales se genera y reproduce ese saber especializado. A medida que esta economía convencional gana terreno se pierden muchos de los atributos de la economía como ciencia social. La insistencia en la ortodoxia acerca a la economía a una nueva forma de ingeniería contable en tanto enfatiza la administración instrumental y, por lo tanto, se aleja de la economía como foro de debate político sobre las opciones de desarrollo. Parece urgente reclamar que las universidades contribuyan a generar debates plurales, sirvan para cuestionar ideas preconcebidas y generen dudas que alienten la innovación y la originalidad.

El debate debe ser sobre el desarrollo

En la actualidad es todavía mayor la evidencia de las limitaciones que desencadena confundir inversiones, exportaciones o crecimiento económico con desarrollo. La posición pasiva que asume un “goteo” o “choqueo” del crecimiento hacia los sectores más pobres no funciona en la práctica, además de ser política, social y moralmente cuestionable. A su vez, con esa postura nos llevaría décadas 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 por ciento, deberá esperar 304 años, México 187 años y Colombia 138 años. Chile, con una tasa promedio de 3,3 por ciento, requerirá 38 años.

Las estrategias aplicadas actualmente sólo logran el crecimiento económico en la medida en que restringen la redistribución del ingreso. En otras palabras, el crecimiento latinoamericano se hace a costa de mantener o profundizar las desigualdades (ver el comentario crítico de 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 marginalizados, 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.

Por lo tanto, es necesario ampliar el debate sobre las exportaciones, las inversiones y el crecimiento económico a un temario mucho más amplio. Además, 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. ■

Bibliografía

- Arndt, H.W. 1987. *Economic development. The history of an idea*. Chicago, University Chicago Press.
- Dollar, D. y A. Kraay. 2000. *Growth is good for the poor*. World Bank, Policy Research Department, Washington.
- Hansen, K. 1996. The irrationality of Homo economicus (entrevista a Herman Daly). *Developing Ideas*, IISD.
- 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.
- Lewis, W.A. 1955 (1976) *Teoría del desarrollo económico*. México, Fondo Cultura Económica.
- 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.