

LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA GLOBALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA: OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS

Eduardo Wiesner

Foro Internacional:
Descentralización para el Desarrollo Económico

Banco Interamericano de Desarrollo

Washington, D.C., Julio 9 – 10 de 2008

A G E N D A

- I. La oportunidad temática del Foro
- II. Tres preguntas básicas
- III. Posibles respuestas
- IV. Conclusiones

La Oportunidad Temática del Foro

Hay dos hechos prácticamente irreversibles. Si no en su totalidad y estabilidad si en la dirección de su trayectoria.

Los procesos de descentralización doméstica (en sus distintas modalidades según el país que sea el caso) van a seguir.

Y los procesos de participación (voluntaria o involuntaria) en la globalización también van a seguir.

Lo que corresponde es buscar marcos de política (a nivel nacional e internacional) donde se fortalezcan sus complementariedades.

La mayor competitividad doméstica y “global” va a depender, en una gran medida, de esa complementariedad.

Preguntas Básicas

- Que diferencias analíticas hay entre un marco de política de descentralización a nivel nacional y uno de apertura a nivel global?
- Cual parece ser el principal requisito de política económica para alcanzar una mayor competitividad y cual es el record histórico de la región en este frente?
- Cual es la mayor restricción de economía política para alcanzar una mayor competitividad “local” y “global”?

I. La Integralidad del Marco Conceptual

- a. Descentralización es una “apertura” local mientras que participar en la globalización es entrar en una “apertura” global
- b. En ambos casos el objetivo es alcanzar mayor eficiencia y competitividad
- c. Hace más de 50 años en 1956 al nacer con Tiebout lo que después Oates llamó “federalismo fiscal”, la noción de “votar con los pies” se ha transformado. Ahora la gente:

Vota con sus impuestos ... decide donde los paga

Vota con sus ahorros ... decide donde los invierte

Vota, inclusive, con su competitividad personal ... decide donde trabaja y a donde emigra

- d. En breve, estamos viendo no tanto un nuevo federalismo fiscal si no el cambio de la “unidad de análisis”. Ya no serían los países sino las áreas cubiertas por los mercados y sus respectivos factores de producción
- e. El concepto de “local” responde a aquella subsidiariedad que optimiza la función de producción del bien o servicio (o de política) de la cual se este hablando. Un Banco Central debe ser “descentralizado”. Y la política fiscal?
- f. Pero los requerimientos de “regulacion y gobernabilidad institucional”, aunque tienen elementos intrínsecos muy similares, no son idénticos particularmente en su dimensión política global

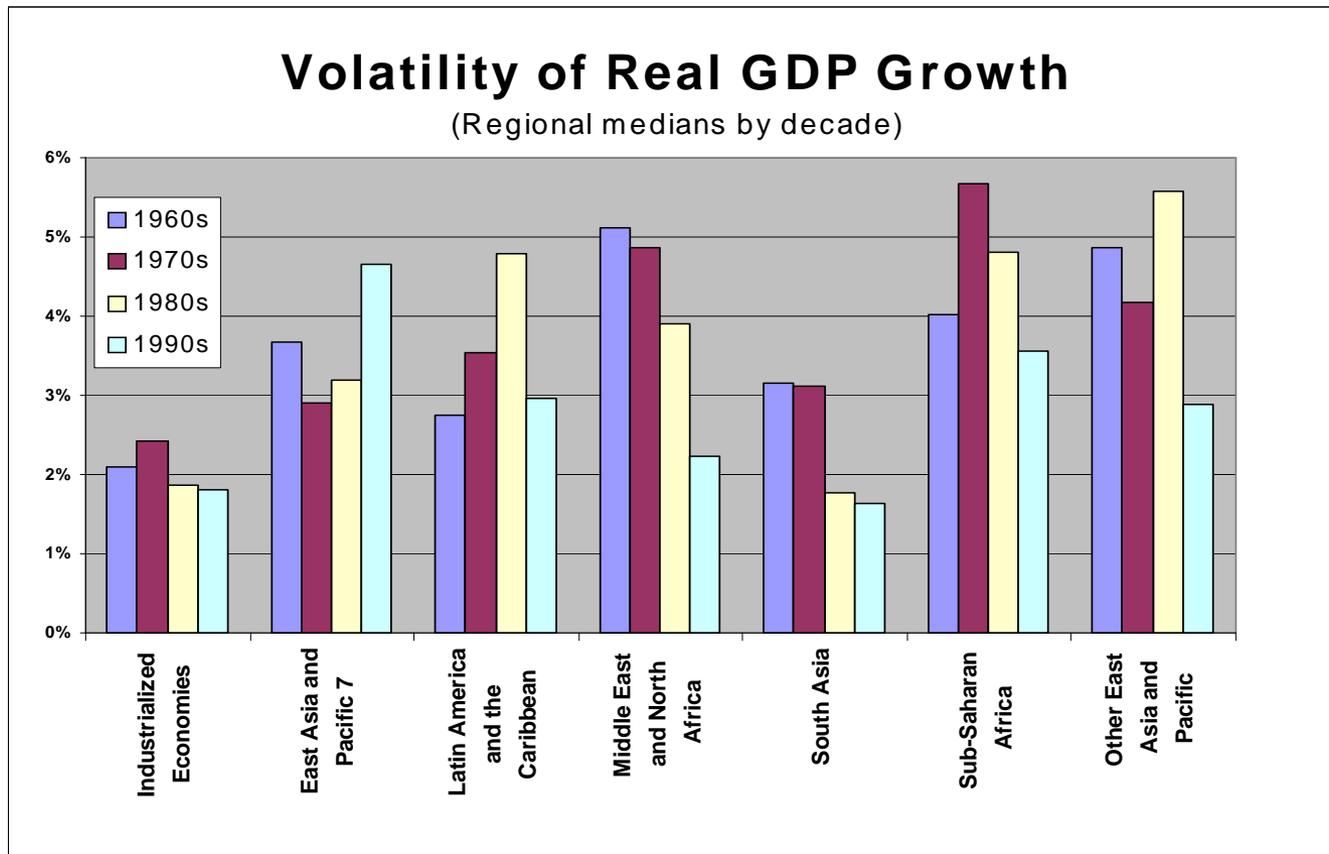
II. La Estabilidad Macroeconómica es el Principal Requisito para una Mayor Competitividad y Globalización

- A. La literatura en general coincide en señalar a la volatilidad macroeconómica (a nivel individual de los países como a nivel global en tasas de crecimiento del producto, de las tasas de interés y de los flujos de capital privados) como la principal restricción para lograr una mayor descentralización “local” y “global”

- B. El record histórico de América Latina en materia de estabilidad macroeconómica deja mucho que desear

Veamos los datos

Figura No.1



La Figura No.1 muestra que durante los últimos 40 años la volatilidad del crecimiento del Producto en América Latina fue del doble de aquella de los países industriales.

Cuadro No. 1

Latin America's Growth Puzzle

| Region | 1960 - 1980 | 1980 - 2000 |
|--|--------------------|--------------------|
| World Real GDP Growth | 4,5 | 2,9 |
| Latin America Real GDP Growth | 5,5 | 2,2 |
| Real GDP Growth East Asia + The Pacific - China Indonesia, Thailand | 5,5 | 8,5 |

El Cuadro No.1 muestra la volatilidad relativa de la región frente al mundo en general para los últimos 40 años.

Cuadro No. 2

Selected Latin America Countries: Real Per Capita GDP 1998-2003 (average annual percentage change)

| | |
|---------------|------|
| Latin America | -0,1 |
| Argentina | -2,6 |
| Bolivia | 0,1 |
| Brazil | 0,0 |
| Chile | 1,1 |
| Colombia | -0,9 |
| Ecuador | -0,3 |
| Mexico | 1,3 |
| Peru | 0,3 |
| Uruguay | -2,7 |
| Venezuela | -4,9 |

El Cuadro No.2 ofrece una explicación a la caída del crecimiento para la década del 80 al 2000.

Cuadro No. 3

Latin America's Long Term Per Capita GDP Relative to the United States

| Country | 1900 | 1950 | 1980 | 2001 |
|----------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Argentina | 0,67 | 0,52 | 0,44 | 0,29 |
| Bolivia | ... | 0,20 | 0,14 | 0,09 |
| Brazil | 0,17 | 0,17 | 0,28 | 0,20 |
| Chile | 0,48 | 0,40 | 0,31 | 0,36 |
| Colombia | 0,24 | 0,23 | 0,23 | 0,18 |
| Costa Rica | ... | 0,21 | 0,26 | 0,22 |
| Ecuador | ... | 0,19 | 0,22 | 0,14 |
| Mexico | 0,33 | 0,25 | 0,34 | 0,25 |
| Paraguay | 0,25 | 0,18 | 0,18 | 0,11 |
| Peru | 0,20 | 0,24 | 0,23 | 0,13 |
| Uruguay | 0,54 | 0,49 | 0,35 | 0,27 |
| Venezuela | 0,20 | 0,78 | 0,55 | 0,3 |
| Average | 0,29 | 0,28 | 0,31 | 0,22 |

El Cuadro No.3 revela que después de más de 100 años América Latina no ha logrado aumentar la posición relativa de su ingreso per capita en comparación con el de los Estados Unidos. Es peor, la proporción es inferior. Era de 0.29 en 1900 y fue de 0.22 en el 2001.

Cuadro No. 4

Relative Importance of Latin America as % of the World's GDP at PPP

| Countries | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|
| United States | 22,6 | 22,4 | 21,9 | 21,4 |
| Europe Area | 17,2 | 16,8 | 16,4 | 16,1 |
| China | 9,1 | 9,6 | 10,2 | 10,8 |
| Western Hemisphere (Latin America 33 Countries) | 8,2 | 8,2 | 8,3 | 8,3 |
| Japan | 7,1 | 7,0 | 6,8 | 6,6 |

Con todo y lo dramático de estas cifras ellas por si solas no son lo más grave del asunto. Lo más preocupante sería no entender el por qué esto es lo que ha pasado en la región en 100 años.

III. Que Restricción de Economía Política podría Explicar estos Resultados?

Este es un vasto y complejo tema y no pretendo resolverlo. Pero si haré dos observaciones que corresponden al tema.

La primera, la relacionada con la “racionalidad política de los errores técnicos”. Que en el fondo es una explicación basada en la enorme capacidad explicativa que tiene el “rational choice” (Institute for Advanced Study de Princeton)

Luego sugiero veamos un ejemplo de la aplicación de esta teoría al tema que ocupa a este Foro, a saber, la globalización.

Que explica la vulnerabilidad de América Latina a los llamados “sudden stops”?

Conclusiones

Habría tres tipos de conclusiones de los planteamientos hechos atrás.

- Una de carácter conceptual o analítico pero de importantes implicaciones de política.
- Otra de naturaleza heurístico relacionada con la correcta interpretación de lo que en efecto ha ocurrido en términos de una posible mayor competitividad e inserción de América Latina el proceso de globalización.
- Y una tercera, que devuelve el argumento analítico sobre los requerimientos de política para la descentralización en lo “local”, al terreno de las condiciones y requerimientos, también institucionales que, a su turno, debe cumplir la globalización para convertir en realidad su propio potencial.

A Nivel Conceptual

A nivel conceptual el mensaje es que no hay mayor diferencia analítica entre el diseño de un marco de política para una estrategia de descentralización a nivel nacional, de una parte, y uno para alcanzar una mayor integración supranacional, regional o global, de otra. Ambos envuelven “aperturas”, la búsqueda de mayor eficiencia y competencia económica y política, y ambos requieren de una estructura de gobierno institucional. La mayor competitividad “local” o más allá de la frontera “local” va a depender, en una gran medida, de la calidad del respectivo marco institucional.

A Nivel Heurístico

A nivel de la correcta lectura de lo que ha ocurrido en los últimos años no es del todo claro que la región, en líneas generales, haya seguido la reflexión de Rodrik en el sentido de ver la política comercial y la “apertura” como un mecanismo u oportunidad para lograr consolidar algunas reformas estratégicas “detrás de las fronteras”. Habría tres consideraciones en apoyo de esta conclusión:

- La primera, es que la enorme expansión del comercio exterior de América Latina en los últimos años no está explicada principalmente por (o es difícil atribuirle a) específicas decisiones de política para mejorar la competitividad en un entorno internacional más globalizado.
- La segunda, la región continúa siendo vulnerable a un rápido cambio del ciclo económico global pues sus políticas fiscales, en particular, continúan siendo pro-cíclicas. Esto sugiere que el respaldo político o la demanda política por algunas de las reformas más cruciales es aún precario

- La tercera, es que parecería que subsisten restricciones de economía política que facilitan la evasión de la responsabilidad política frente a potenciales pérdidas de bienestar colectivo en el caso que el ciclo económico se torne particularmente severo. Esa responsabilidad política se puede evadir si los incentivos políticos reales indican que se podría culpar a los avatares externos por los costos de un “sudden stop” severo.

En resumen, la mayor competitividad viene más por la ruta de las reformas institucionales internas que como resultado de una coyuntural mayor inserción en la globalización. La mayor inserción en los procesos globales es una oportunidad pero no es un sustituto de una mayor competitividad construida sobre la base de las reformas institucionales que hacen sostenible la mayor inserción en la globalización.

La Gobernabilidad Institucional de la Globalización

En una gran medida la globalización reciente ha sido un proceso de profundización financiera sobre la base de que la innovación conlleva ganancias en eficiencia en la asignación global de recursos también globales. Pero, “los mercados no son necesariamente auto-estabilizantes”. Para mitigar su volatilidad endógena y para regular su gobierno se requiere un proceso constante de desarrollo institucional a nivel global.

Aunque ha habido grandes avances nacionales y multilaterales en materia de regulación global, y en la crucial la tarea de “surveillance”, los desbalances que se observan y los desarrollos e incertidumbres más recientes sugieren que todavía falta mucho trecho por recorrer para concluir que la globalización es una panacea y no requiere de ajustes substanciales.

O que en América Latina ya se han consolidado las reformas macroeconómicas y sectoriales que le darían sostenibilidad a su mayor inserción en el comercio y en los mercados internacionales de capital. La prueba empírica de la capacidad de asimilación de la región a las fallas de la globalización esta teniendo lugar en la actualidad y se confirmara en el futuro cercano.

Lo que resulta fascinante es apreciar las similitudes y las diferencias entre los requerimientos institucionales de la “infancia” de la descentralización “local” de hace unas décadas, de una parte, y los requerimientos, también institucionales, de la descentralización “global” en este su nuevo “renacimiento”, de otra. Este hecho subraya el acierto de los organizadores de este Foro y de la vigencia de estos temas.

Por esta ruta hemos regresado a la pregunta de fondo y que ha estado latente todo el tiempo, a saber,

“si las instituciones son lo más importante, de donde vienen ellas?”

De la descentralización?

De la integración regional y mundial?

De la mayor participación en la globalización?

O será que se da la causalidad inversa? Que estos procesos son los que generan las “instituciones correctas”?

Pero estamos llegando al tema de otro Foro